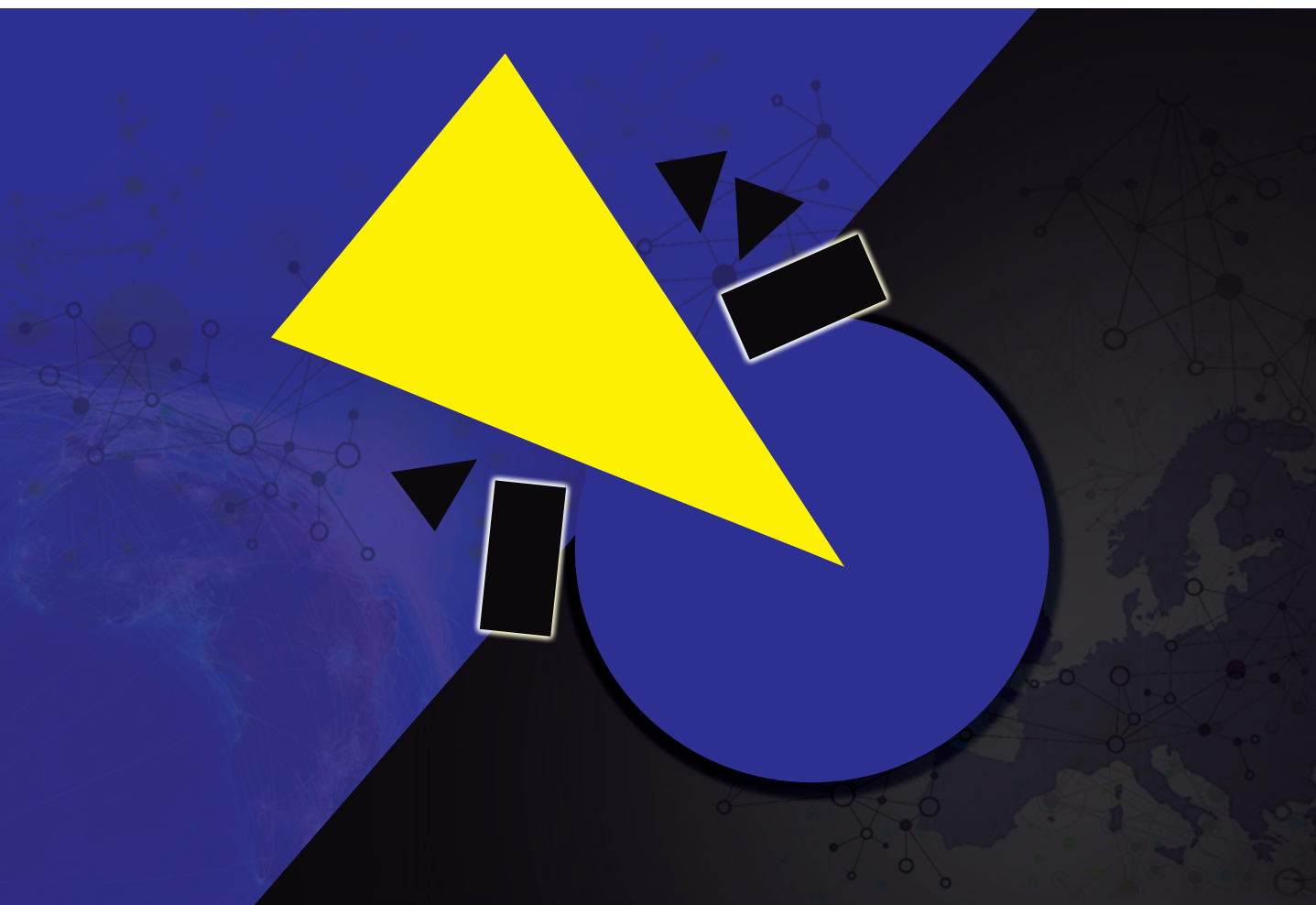


**European governance and global security assemblages:
the emergence of the European Union's comprehensive approach
to external conflicts and crises (2009-2017)**

**La gobernanza europea y los ensamblajes globales de seguridad: la
emergencia del enfoque integral de la Unión Europea en la gestión
de conflictos y crisis en el exterior (2009-2017)**

Diego Borrajo Valiña

TESIS DOCTORAL



eman ta zabal zazu



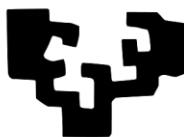
Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

Director: José Luis de Castro Ruano

Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones
Internacionales e Historia del Derecho

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

**Departamento de Derecho Internacional Público,
Relaciones Internacionales e Historia del Derecho**

**TESIS DOCTORAL
Ph.D. Thesis**

*European governance and global security assemblages: the
emergence of the European Union's comprehensive approach
to external conflicts and crises (2009-2017)*

*La gobernanza europea y los ensamblajes globales de
seguridad: la emergencia del enfoque integral de la Unión
Europea en la gestión de conflictos y crisis en el exterior
(2009-2017)*

Autor:
Diego Borrajo Valiña

Director:
José Luis de Castro Ruano

Leioa, 25 de Mayo de 2017

*A Paloma,
compañera de este caminar
por el mundo que es la vida.*

AGRADECIMIENTOS

La presente tesis doctoral es el resultado de la curiosidad por pensar de otra manera, de llegar a ser lo que se es y de alcanzar otras maneras de relacionarse. La culminación de una tesis doctoral representa, por otra parte, el máximo reconocimiento académico y el culmen de un proceso investigador realmente exigente.

Un agradecimiento especial va dirigido a mi director José Luis de Castro. A él le debo su confianza con el presente proyecto y su dedicación para sacarlo adelante con éxito. Siempre atento a no perderme en mis preocupaciones críticas y siempre decidido a la consecución de mi tarea. A Noé Cornago por sus ánimos durante todos estos años e inquietud intelectual por mi trabajo. Su paciencia y atención con los trámites administrativos y por los días de seminarios, que nos han brindado la oportunidad de compartir grandes momentos con investigadores de primer nivel.

Mi agradecimiento al Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho por haber confiado en mí. Recuerdo el recibimiento del profesor Alex Ugalde como director del Máster en Estudios Internacionales allá por el año 2011. A él le debo su confianza durante aquellos primeros meses que hoy me traen hasta aquí. Agradecer igualmente al Gobierno Vasco por confiar en este proyecto y financiar esta investigación a través del programa predoctoral de Formación del Personal Investigador.

Por supuesto, gracias a Montse, Ana, Enea, Jone y Simona por las comidas de tupper, que han conseguido durante muchos días que esta etapa haya merecido la pena. A los colegas *Lakits*, Rubén, Iratxe, Daniel, Carlos, Ana Vilma, Eneko, Ray y Minerva así como a Farid, Paola, Matthias, Anna, Joana y Dennis, Andrés y muchos más. Gracias porque nunca he dejado de crecer y aprender con todos vosotros.

I would like to thank Tom Delreux and my colleagues Thomas Laloux and Bart Van Ballaert for their hospitality and support at the *Centre d'études Européennes (Institut de sciences politiques Louvain-Europe)*. They have contributed to push my doctoral thesis forward, much more than they can imagine. I spent a great time at *Louvain-la-Neuve*, where I had time enough to think, despair but above all to enjoy a great country and welcoming people. There, I have been able to grow, not only academically, but also critically and humanly, sharing experiences and concerns that have made me grow in spirit.

A mi familia le debo su apoyo incondicional y cariño. A mis padres, Juan Álvaro y María José, les debo lo que soy. A mi padre, que me enseñó el camino del trabajo bien hecho, del buen cine y de la música, lo que me condujo a todo lo demás. A mi madre, le debo su sensibilidad para lidiar con lo más íntimo de la vida. Le debo mi sentir más velado en los momentos de mayor pesar. A mi hermana Adriana, con la que tantos momentos he compartido y que tantos caminos me ha abierto. De ella he aprendido a perseverar y a superar lo que venga. A mi tía Ángeles, la persona más generosa que he conocido. De ella he aprendido a ejercer la dignidad como nos merecemos. A mis primos, Borja y Sandra, hermanos a los que les debo los mejores momentos de mi infancia. A mi abuela, Julia, imprescindible, siempre con nosotros. Casi todo lo que soy se lo debo a ellos y a cada uno. A todos ellos les debo sus cuidados, entre los que nunca se ha hecho notar una distancia.

A Paloma, porque sin su fuerza y su empuje difícilmente hubiera colmado las diferencias de este camino severo. Compañera de sueños, desilusiones y anhelos, que aporta su amor siempre sincero y veraz en nuestra íntima búsqueda por la belleza, la dignidad y la justicia. A Paloma.

Leioa, 20 de mayo de 2017

ABSTRACT

This research project examines the emergence of the European Union Comprehensive Approach (CA) by focusing on the implications it produces on the epistemic structures of the EU security community within the EU security governance model. The objective of this research project is, therefore, to answer the following question: which conditions explain the emergence of the CA as a central concept in the EU security community? And consequently, what are the strategic implications of the CA on the way security issues are regulated through the EU security governance? In order to meet this research objective, a genealogical approach is firstly made with the objective of identifying the previous historical conditions that explain the emergence of the CA as a central concept within the forms of security governance in Europe. Secondly, the CA is analysed in ideational terms by questioning from the perspective of the EU security practitioners (security community), the set of conditions that explain the emergence of the CA as a core idea within the epistemic community and the implications that the CA produces in reconfiguring their epistemic claims. An ideational approach is therefore conducted by primary analysing how the CA is shaped through official documents (strategic documents and policy roadmaps) and how it is implemented through the EU security instruments (EU policy-tool). Ultimately, a series of semi-structured interviews with EU policy-makers are conducted in order to identify to what extent the emergence of the CA is producing emergent discursive strategies used by this community when explaining the current transformation of the EU security policy within the broader strategic framework of the CFSP/CSDP. This two-stage analysis of the

EU CA contributes to explain the recent transformations of the regulatory principles that structure the EU security governance model (EU *actorness*) and contributes to draw structuration processes of the CA as an emergent concept within the EU as a security provider since the approval of the Lisbon Treaty.

RESUMEN

El objetivo de la presente investigación es explicar la emergencia del enfoque integral de la seguridad para la gestión de conflictos y crisis en el exterior y sus implicaciones epistémicas en la comunidad de seguridad de la UE en el marco de la gobernanza de la seguridad. La pregunta de investigación es la siguiente: ¿qué condiciones explican la emergencia de enfoque integral como concepto central en la comunidad de seguridad de la UE? Y, por consiguiente, ¿cuáles son las implicaciones del enfoque integral en la forma en que los problemas de seguridad internacional son regulados a través del modelo de gobernanza de la seguridad de la UE? Con el fin de alcanzar el objetivo de la investigación, se realiza en primer lugar una aproximación genealógica con el objetivo de identificar las condiciones históricas previas que explican la emergencia del enfoque integral como concepto central en las formas de gobernanza de la seguridad en Europa. En segundo lugar, el enfoque integral es analizado en términos ideacionales desde la perspectiva de los expertos o *policy makers* de seguridad de la UE (comunidad de seguridad), mediante la identificación del conjunto de condiciones que explican la aparición del enfoque integral como idea central asumida por esta comunidad epistémica y las implicaciones de su aparición en el campo de sus afirmaciones epistémicas. Por lo tanto, se realiza una aproximación ideacional analizando en primera instancia cómo se configura el enfoque integral a través de los documentos oficiales (documentos estratégicos y documentos de *policy-making*) y cómo se implementa a través de los instrumentos de seguridad de la UE (*EU policy-tool*). En última instancia, se realizan una serie de entrevistas semiestructuradas con élites de la política exterior y de seguridad de la UE con

el fin de identificar en qué medida la aparición del enfoque integral está produciendo estrategias discursivas emergentes utilizadas por esta comunidad para explicar y justificar la transformación actual de la política de seguridad de la UE dentro del marco de la PESC / PCSD. Este análisis en dos fases del enfoque integral de la UE contribuye a identificar y explicar las recientes transformaciones de los principios de regulación que estructuran el modelo de gobernanza de la seguridad de la UE (*actorness*) y contribuye a identificar en tanto que concepto emergente procesos de estructuración de la UE como proveedor de seguridad a partir del Tratado de Lisboa.

Index

<i>List of Abbreviations</i>	xix
<i>Lista de Abreviaturas</i>	xxii
<i>List of figures</i>	xxiv
<i>List of Tables</i>	xxv

INTRODUCTORY PART

CHAPTER 1

Framing the research project	1
1.1. Research Objectives	8
1.2. Defining the object of study	9
1.3. Preliminary considerations.....	18
1.4. Research design. Systemic stability as the superior objective of EU security policy: an analytical device for the study of the comprehensive articulation of crisis management apparatus.....	22
1.4.1. The EU Comprehensive Approach: an emerging organisational method to rationalise foreign/security policy instruments.....	22
1.4.2. The EU risk management assemblage: the privileged instrument/technology of the European Union security governance.....	29
1.4.3. 'Internationalized' Crisis: the privileged object of the European Union security governance	34
1.4.4. The regulative principles of the European Union security governance: Risk/Crisis Management and Societal Security.....	38

CHAPTER 2

Hypotheses and categories of analysis.....	47
2.1. Hypotheses	48
2.1.1. Categories of analysis.....	55
2.2. The emerging era of social regulation/government and the EU security governance model: the relevance of the study	58
2.3. Plan of the work	62

HISTORICAL PART

CAPÍTULO 3

Mapeando las condiciones históricas de la emergencia del enfoque integral de la seguridad.....	69
3.1. Las condiciones históricas del decreciente poder del estado como proveedor de seguridad.....	74
3.1.1. La transformación de los órdenes internos occidentales: la expansión de lo político y el ascenso la reformulación de los principios de la economía política (70s-80s)	74
3.1.2. La transposición del modelo de gobernanza (neo)liberal en la regulación de los conflictos y las crisis internacionales tras la guerra fría (90s).....	79
3.2. Las condiciones históricas de la creciente complejidad de los fenómenos de seguridad.....	84
3.2.1. El ascenso de la Paz Liberal (síntesis liberal-realista) como narrativa de la gobernanza: 90s-2000s.....	84
3.2.2. Creciente securitización de los objetos de gobernanza internacional tras el 11-S.....	89
3.3. Conclusions: the historical conditions for the emergence of the governmental gap between security complexes and the complexity of the security phenomena	93

CAPÍTULO 4

La racionalización estratégica y operacional de la UE como proveedor de seguridad.....	96
4.1. La institucionalización del modelo de gobernanza de la seguridad de la UE en el complejo regional de la seguridad	99
4.1.1. La institucionalización de la gestión de conflictos y crisis en el exterior de la UE y el enfoque integral como estrategia de ensamblaje	99
4.2. La creciente diferencia entre el poder del Estado y la creciente complejidad de los fenómenos sociales susceptibles de regulación gubernamental	105
4.2.1. La racionalización estratégica de los complejos gubernamentales de seguridad: la expansión de los dispositivos de seguridad y nuevos modos de ensamblaje de continuums de seguridad.....	105
4.2.2. Ensamblajes de gestión del riesgo y el principio de estabilidad sistémica: hacia el evento disruptivo como objeto privilegiado de la seguridad internacional.....	109
4.3. Conclusions: the strategic rationalization of the EU security policy and the emergent of the CA	112

THEORETICAL PART

CHAPTER 5

An analytical framework for the analysis of the comprehensive approach within the EU model of security governance.....	119
5.1. Security Governance and the study of the institutionalisation of security strategic frameworks: broadening security issues, increasing the heterogeneity of actors and consolidating risk-based management regulative principles.....	120

5.1.1. Governance and governmental institutions: variations on the model of organising assemblages of security for governing complexity	120
5.1.2. Risk Regulation as the governmental principle: social processes and discursive structures of institutional regulation of societal risks.....	125
5.1.3. Security as the way social regulation is articulated: crisis management as a technique of risk-based regulation and security devices.....	132
5.1.4. Security governance as the contemporary dominant strategic framework: the institutionalisation of regulative principles of societal risks on the basis of a societal security	149
5.2. Security Communities: ideas and security discourse in international organisations.....	153
5.2.1. Ideas and security discourse: the inter-subjective nature of the constitution of security discursive formations.....	153
5.2.2. Ideas and institutional change: governmental materialisation of dominant discursive formations on security	155
5.2.3. Security Communities: the collective formation of epistemic, institutional and technological frameworks of security governance.....	161
5.2.4. Regional Security Complex Theory: a systemic approach to study the consolidation of the EU security governance model within a regional continuum.....	172
5.3. Conclusions: an analytical framework for the study of the (epistemic) implications of the comprehensive approach in the EU model of security governance	178

METHODOLOGICAL PART

CAPÍTULO 6

Un marco analítico para el análisis de la comunidad (epistémica) de seguridad de la UE	185
6.1. Obtención de datos	186
6.1.1. Instrumentos e instituciones de la UE	190
6.1.2. Documentos oficiales	191
6.1.3. Entrevistas	193
6.1.4. Triangulación de datos	199
6.2. Security Communities.....	200
6.3. Conclusions: an analytical framework for an ideational analysis of epistemic communities.....	208

EMPIRICAL PART

CAPÍTULO 7

La configuración estratégica / tecnológica de la UE: desde la emergencia de la gestión de crisis a la gobernanza de la seguridad	213
7.1. El marco tecnológico de la gobernanza de la seguridad de la EU: la construcción de un continuum de gestión de crisis	213
7.1.1. La institucionalización de la gestión de crisis desde Kosovo hasta el Tratado de Lisboa (1999–2009)	213
7.1.2. La configuración actual de la gestión de crisis de la UE: del Tratado de Lisboa al desarrollo del marco institucional.....	227
7.1.3. El desarrollo del enfoque integral en la UE: la política exterior y el rol creciente de la gestión de crisis para los conflictos y crisis en el exterior	253
7.1.4. El marco estratégico de la EUGS: ampliando las posibilidades estratégicas de la UE como proveedor de seguridad	279

7.2. Variaciones del enfoque integral en otras organizaciones: entre la modulación sistémica y la implicación de terceros.....	305
7.2.2. La emergencia de la OTAN global en la gestión de crisis: la consolidación del enfoque integral en una organización militar	305
7.2.3. La expansión del enfoque integral y su centralidad en los modelos de gobernanza de la seguridad: el caso de la ONU, OSCE y la Unión Africana.....	326
7.3. Conclusions. The present strategic framework of the EU transformative power: the regulative principles and technological apparatus of the EU security governance model	338

CAPÍTULO 8

Variaciones epistémicas en la comunidad de seguridad de la UE: el enfoque integral	347
8.1. La expansión de la seguridad y la creciente inteligibilidad de los eventos disruptivos.....	347
8.1.1. Problema: la pérdida de soberanía.....	347
8.1.2. Repertorio Semántico: vulnerabilidad mutual y la externalización de las prácticas de seguridad internacionales.....	353
8.2. Hacia la redistribución de los marcos de de regulación de la seguridad: acciones de <i>capacity-building</i> y resiliencia	354
8.2.1. Problema: sobreextensión de los complejos de seguridad occidentales	354
8.2.2. Repertorio semántico: la promoción de la buena gobernanza y la descentralización de la gestión de riesgo.....	363
8.3. Conclusions: emerging discursive strategies and the comprehensive approach on the transformation of the EU security governance model.....	364
8.4. Discusión de los resultados	364
8.4.1. Dos condiciones de posibilidad para el enfoque integral	368

8.4.2. El enfoque integral y las acciones capacity-building y resiliencia	372
8.4.3. Estabilidad internacional como objetivo superior de la seguridad y las crisis internacionales (potenciales) como objeto central de la seguridad	378

CONCLUDING PART

CHAPTER 9

Conclusions	385
9.1. The conditions of emergence of the Comprehensive Approach	385
9.1.1. Historical transformations.....	386
9.1.2. Strategic rationalisation	388
9.2. EU Comprehensive Approach	390
9.3. Hypotheses	397
9.3.1. Comprehensive approach	397
9.3.2. Security governance based on societal security principles.....	400
9.3.3. Crisis, Risk/Crisis Management and the Comprehensive Approach	402

ANEXO

Resumen de la Tesis	405
<i>References</i>	417

List of Abbreviations

ACO	Allied Command Operation
ACT	Allied Command Transformation
AFSJ	Area of Freedom, Security and Justice
APSA	African Peace and Security Architecture
AU	African Union
CA	Comprehensive Approach
CBSD	Capacity Building for Security and Development
CDP	Capability Development Plan
CEU	Council of the European Union
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CIMIC	Civil-Military Co-operation
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CMPD	Crisis Management and Planning Directorate
CMX	Crisis Management Exercise
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
CPG	Comprehensive Political Guidance
CRTs	Civilian Response Teams
CSCE	Conference on Security and Co-operation in Europe
CSDP	Common Security and Defence Policy
CSS	Critical Security Studies
DEVCO	Directorate General for International Cooperation and Development
D-SACEUR	Deputy Supreme Allied Commander Europe
EBAO	Effects-based Operations
EC	European Commission
ECHO	Directorate General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations
EDA	European Defence Agency
EDAP	European Defence Action Plan
EEAS	European External Action Service

ENP	European Neighbourhood Policy
EP	European Parliament
ERCC	European Response Coordination Centre
EU IntCen	European Union Intelligence Analysis Centre
EU	European Union
EUCO	European Council
EUGS	European Union Global Strategy
EUMC	European Union Military Committee
EUMCWG	European Union Military Committee Working Groups
EUMS	European Union Military Staff
EUROGENFOR	European Gendarmerie Force
EUSC	European Union Satellite Centre
FAC	Foreign Affairs Council
FPI	Foreign Policy Instruments
HR/VP	High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy / Vice-President of the Commission
ICT	Information and communications technology
IcSP	Instrument contributing to Stability and Peace
IMPP	Integrated Missions Planning Process
IR	International Relations
JAES	Joint Africa-EU Strategy
JFC	Joint Force Command
JFD	Joint Framework Document
MIC	Monitoring and Information Centre
MS	EU Member State
MSs	EU Member States
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDPP	NATO Defence Planning Process
NEAR	Directorate General for European Neighbourhood and Enlargement
NRF	NATO Response Force
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe

PFCA	Political Framework for Crisis Approach
PMG	Politico-Military Group
PSC	Political and Security Committee
R&T	Research and Technology
RECs/RMs	Regional Economic Communities/Regional Mechanisms
RSCT	Regional Security Complex Theory
SDIP	Security and Defence Implementation Plan
SIAC	Single Intelligence Analysis Capacity
SJFHQ	Standing Joint Force Headquarters
SSR	Security Sector Reform
TEU	Treaty on the European Union
TRADE	Directorate General for Trade
UN	United Nations
US	United States of America

Lista de Abreviaturas

AED	Agencia Europea de Defensa
BCE	Banco Central Europeo
CCP	Compromiso de Capacidades de Praga
CE	Concepto Estratégico
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEP	Cooperación Estructurada Permanente
CMUE	Comité Militar de la Unión Europea
CPE	Cooperación Política Europea
CPS	Comité Político y de Seguridad
CUAI	Capacidad Única de Análisis de Inteligencia
EEMM	Estados Miembros de la Unión Europea
EEUU	Estados Unidos de América
EGUE	Estrategia Global de la Unión Europea
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EMUE	Estado Mayor de la Unión Europea
GPM	Grupo Político Militar
IC	Infraestructura crítica
ICE	Infraestructura crítica europea
MAO	Mando Aliado de Operaciones
MAT	Mando Aliado de Transformación
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PPMI	Proceso Planeamiento de Misiones Integradas
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE	Tratado de la Unión Europea
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

List of figures

Fig. 1 Operationalisation of categories	58
Fig. 2 Conditions of emergence of the CA	115
Fig. 3 Schools of security theory	139
Fig. 4 Similitudes European Schools	141
Fig. 5 Categorisation European Schools	146
Fig. 6 Ideas and institutional change	160
Fig. 7 Typology of security communities	164
Fig. 8 Analysing EU ideational variations through the CA	197
Fig. 9 EU security bodies	198
Fig. 10 Triangulation of data	200
Fig. 11 EU crisis management framework	249
Fig. 12 CFSP/CSDP institutional settings	253
Fig. 13 Emerging epistemic claims 1	372
Fig. 14 EU CA spatialisation in crisis management	375
Fig. 15 Emerging epistemic claims 2	378
Fig. 16 Emerging epistemic claims 3	381
Fig. 17 Structural principles of the EU security (epistemic) community	395

List of Tables

Table 1. List of interviews	195
Table 2. Official documents on the EU CA	278
Table 3. Official EU strategic documents	304

INTRODUCTORY PART

CHAPTER 1

FRAMING THE RESEARCH PROJECT

The present research project starts from the question concerning the current moment of the European integration. It questions who we are, what it is to be European and what the present of the European integration means today. The present project addresses this debate by questioning the transformations that the EU has experienced as a security provider through the literature about risk society, security studies and International Relations.

The very existence of the European Union is at stake. While this is not a novel fact, the integration process is highly contradictory at present.¹ The Union is in a position to complete the path of the Treaty of Lisbon in the coming years: the search for synergies and the simplification of decision-making and

¹ S. Bulmer and J. Joseph, "European Integration in Crisis? Of Supranational Integration, Hegemonic Projects and Domestic Politics," *European Journal of International Relations* 22, no. 4 (2016): 725–48, doi:10.1177/1354066115612558.

accountability procedures. In short, a platform for the global projection of the Union, based on a consolidated strategic thinking, is available. At the same time, the growing intensity of the external and internal rejection of the integration process, respectively constrains the EU global projection and deepens the possibilities of its irrelevance or even disintegration.² In consequence, the simultaneous development of these two phenomena is not only an expression of the contradictions that characterises the role of the European Union in the world but affects decisively the possibilities to answer the question that opens this introduction.

One of the key elements that has motivated the present investigation lies in the existing consensus from the EU security practitioners on the increasing complexity and interconnectedness of the security environment and the increasingly hybrid nature of social phenomena, risks and threats.³ This situation has pushed policy-makers to develop a set of concepts in order to respond to the social claims derived from this situation.

² European Commission, *White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025* (Brussels: European Union, 2017), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf; Thomas Gehring, Kevin Urbanski, and Sebastian Oberthür, "The European Union as an Inadvertent Great Power: EU Actorness and the Ukraine Crisis," *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2017, 1–17, doi:10.1111/jcms.12530; Luis Simón, *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security. The EU–NATO Conundrum* (Palgrave Macmillan UK, 2014), doi:10.1057/9781137029133.; Esther Barbé, "La UE frente a la emergencia de un mundo posoccidental: en busca del prestigio perdido," *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 100 (2012): 91–112; José Ignacio Torreblanca, *La fragmentación del poder europeo* (Barcelona: Icaria, 2011); Richard Youngs, *Europe's Decline and Fall. The Struggle against Global Irrelevance* (London: Profile Books, 2010).

³ See for instance: High Representative, *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe* (European Union, 2016), http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf; Donald Tusk, Jean-Claude Juncker, and Jens Stoltenberg, "Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization" 1 (2016): 1–2; Gearoid Millar, "Disaggregating Hybridity: Why Hybrid Institutions Do Not Produce Predictable Experiences of Peace," *Journal of Peace Research* 51, no. 4 (2014): 501–14, doi:10.1177/0022343313519465.

In this regard, the literature on the integration process in the area of the CFSP / CSDP raises the growing concern about the importance of advancing the coherence and effectiveness of the foreign and security policy instruments, which suffered from a high degree of dispersion, in order to enhance their ability to respond to such a complex, connected and contested security environment.⁴

As the precepts were included in the Treaty for external action, the concept of CA emerged as part of this narrative, configuring a concept whose definition is widely agreed, but with a certain lack of consensus on how to analyse and define its implementation.⁵ It is defined as a whole-of-government technique implemented by an organisation or a group of agents with the aim of making use of capacities and resources more efficiently towards a specific problem or in a specific domain.

One of the most relevant lines of research on the institutionalisation process of the comprehensive approach in the area of CFSP/CSDP addresses its conceptual and procedural improvement in terms of policy-making.⁶ Other lines of research have directly studied this problem from the perspective of Foreign Policy, European Integration Studies and Critical Security Studies.

⁴ Eva Gross, *CSDP between Internal Constraints and External Challenges*, ed. Eva Gross and Anand Menon (EU Institute for Security Studies, 2013), doi:10.2815/33094; Luc van de Goor and Claudia Major, "How to Make the Comprehensive Approach Work. Preparation at Home Is Key to Effective Crisis Management in the Field," *CRU Policy Brief*, 2012.

⁵ Svenja Post, *Toward a Whole-of- Europe Approach. Organizing the European Union's and Member States' Comprehensive Crisis Management* (Berlin: Springer VS, 2015), doi:10.1007/978-3-658-08023-5.

⁶ See, for instance: Thierry Tardy, "The EU: From Comprehensive Vision to Integrated Action," *EUISS Policy Brief*, EU Institute for Security Studies, 2017; Sven Biscop, "Finally: A New EU Strategy," *Global Affairs* 2, no. 4 (2016): 1–2, doi:10.1080/23340460.2016.1237558; Sven Biscop, "A Strategy for Europe ' S Neighbourhood: Keep Resilient and Carry on?," 2017; Nathalia Tocci, "The Making of the EU Global Strategy," *Contemporary Security Policy* 37, no. 3 (2016): 461–72, doi:10.1080/13523260.2016.1232559; Eva Gross and Ana E. Juncos, eds., *EU Conflict Prevention and Crisis Management, Roles, Institutions and Policies* (London: Routledge, 2011).

However, these latter have focused their attention on widening process of security through CFSP/CSDP and the cooperation of the MSs in security policy. In particular, they produced debates about the emergence and re-signification processes of forms of security and forms of governance, the implications of the internal-external security nexus, the security-development nexus, the concept and practices of resilience, and the progressive technologisation of security policies (surveillance and control), with special emphasis on the increasing ontological or societal implications that security plays today and its connection with identity in contemporary societies.

At the beginning of the research process, evidences were found in the literature on the importance of the comprehensive approach for the transformation of the EU and the MSs as security providers.⁷ When discussing the fundamentals of the comprehensive approach, policy experts and academics frequently refers to the transformations of the security environment which is understood to be increasingly complex, interconnected and contested and the need to develop formulas for achieving a more coherent and effective CFSP/CSDP, which includes non-state actors. In this sense, the implementation of the CA is not confined to the EU alone but it is also implemented in other security providers such as the UN, the AU, the OSCE and NATO and States, such as France and United Kingdom among others.⁸

⁷ Michael E. Smith, "Institutionalizing the 'Comprehensive Approach' to EU Security," *European Foreign Affairs Review* 18, no. Special Issues (2009): 25–44; Rolando Mosa Moschini, "The Comprehensive Security Concept of the European Union," in *Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21st Century*, ed. Hans Günter Brauch et al. (Berlin: Springer, 2008), 651–57.

⁸ Cedric de Coning, "Peace Enforcement in Africa: Doctrinal Distinctions between the African Union and United Nations," *Contemporary Security Policy*, 2017, 1–16, doi:10.1080/13523260.2017.1283108; Mats Berdal and David H. Ucko, "The United Nations and the Use of Force : Between Promise and Peril The United Nations and the Use of Force : Between Promise and Peril," *The Journal of Strategic Studies* 37, no. 5

It also highlighted the growing linkage between the EU's comprehensive approach within the foreign and security policy and the crisis management framework and its growing importance in managing the complexity of the Union's environment. This concomitance led finally to identify a lack of work about the emergence of the comprehensive approach within EU from a security perspective based on ontological and societal security, technologies of risk and security devices.

In this sense, the present work considers the latent problematic of security in modern societies⁹ (networks, complexity, risk, fear and uncertainty) and makes an effort to formulate a point of departure of the research process, which has led to the following definition in terms of government/governance and security:

- i) the growing complexity of social phenomena in contemporary societies and the complexity of the increasing circulation of risk and threats;
- ii) the diminishing capacity of States or governmental complexes to effectively conduct and regulate security phenomena.

(2017): 665–73, doi:10.1080/01402390.2014.937803; Volker Hauck and Camilla Rocca, *Gaps between Comprehensive Approaches of the EU and EU Member States* (Maastricht: European Centre for Development and Policy Management, 2014); Cedric De Coning, *The United Nations and the Comprehensive Approach*, 2008.

⁹ Anne-Marie Slaughter, *The Chessboard and the Web: Strategies of Connection in a Networked World* (Yale: Yale University Press, 2017); Luis Lobo-guerrero, "'Insurantal Sovereignty' and the Re-Constitution of 'the International,'" in *Insuring War: Sovereignty, Security and Risk* (Routledge, 2012), 153; Didier Bigo, "La mondialisation de l'(in)sécurité? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation," *Cultures & Conflit* 58 (2005): 53–100, doi:10.4000/conflits.1813; Robert O Keohane and Joseph S. Nye, "Realism and Complex Interdependence," in *The Theoretical Evolution of International Political Economy: A Reader*, ed. George T. Crane and Abba Amawi (Oxford: Oxford University Press, 1997), 337.

Assuming this problematic as a starting point, this project addresses the particular case of the emergence of the EU/MSs comprehensive approach to security (internal and external) as an institutional response against the increasingly complexity and interconnectedness of the security environment, by equally transforming security governmental assemblages towards a more interconnected, multi-layered and complex functioning with non-state foreign policy actors to deal with governance problems.¹⁰

It is then, when trying to define a specific problem, that is, a precise object of research in the context of this problematisation that the field of security appears as a particularly critical domain. The decisive importance of security has grown in the last decades as it increasingly refers to the fragility of contemporary societies and the increasing dependence on security measures to maintain the necessary conditions that preserve the values and interests that characterise a political organisation or political community,¹¹ affecting the way Europeans interact with each other and how the EU and MSs regulate their relationship with third communities. In particular, the political dispute over the management of insecurities and the increasing awareness of insecurity within the European Union has been shaped paradoxically in recent years. This debate has played as a vector for more integration in security or it has

¹⁰ High Representative, *The European Union in a Changing Global Environment. A More Connected, Contested and Complex World* (European Union, 2015), <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-union-changing-global-environment>; Simon Duke and Hanna Ojanen, "Bridging Internal and External Security: Lessons from the European Security and Defence Policy," *Journal of European Integration* 28, no. 5 (2017): 477–94, doi:10.1080/07036330600979714; Florian Trauner, *The Internal-External Security Nexus: More Coherence under Lisbon?*, *European Security*, 2011, doi:10.2815/21941; Didier Bigo, "Internal and External Aspects of Security," *European Security* 15, no. 4 (2006): 385–404, doi:10.1080/09662830701305831.

¹¹ See, for instance: Barry Buzan and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), doi:10.1017/CBO9780511817762; Ken Booth, *Theory of World Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007); Ken Booth, ed., *Critical Security Studies and World Politics* (London and Boulder: Lynne Rienner Publications Inc., 2005).

encouraged an asymmetric ambition among MSs. This debate also resulted in the implementation of restrictive security measures, affected the guarantee and promotion of human rights.

In addition, these political differences have intensified in the last years with the social consequences from the 2008 financial crisis and the common position that institutionally prevailed on the recent events occurred in the European neighbourhood (East and South), mainly in the Council. In sum, the European Union is facing with the emergence of restrictive security measures, less and less costly in electoral terms, that leads to an increasingly restrictive and demanding internal and external security policy for European citizens.¹²

It is not therefore a speculative or a normative research project. On the contrary, it is a question of identifying a type of current social phenomenon (the emergence of a comprehensive approach to security), whose field of development as an object of research makes it possible to highlight some sensitive and fragile points of a field of research (EU foreign and security policy) whose analysis ultimately lead us back to the starting point from which to assume once again these questions (what is to be European today), but with a wider range of possibilities. That is, the broad purpose of the research is to understand the emergence of the comprehensive approach through its implementation in the context of the EU CFSP/CSDP as a response to the increasing complexity of the security environment.

¹² Mark Phythian, "Policing Uncertainty: Intelligence, Security and Risk," *Intelligence and National Security* 27, no. 2 (2012): 187–205, doi:10.1080/02684527.2012.661642; Didier Bigo and Anastassia Tsoukala, *Terror, Insecurity and Liberty, International Relations*, 2008, doi:10.4324/9780203926765; Rens Van Munster, "Logics of Security: The Copenhagen School, Risk Management and the War on Terror," *Political Science Publications University of Southern Denmark*, no. 10 (2005); Henry Rothstein, Michael Huber, and George Gaskell, "A Theory of Risk Colonization: The Spiralling Regulatory Logics of Societal and Institutional Risk," *Economy and Society* 35, no. 1 (2006): 91–112, doi:10.1080/03085140500465865.

Assuming this starting point, this thesis contributes to explain the recent transformations of the EU actorness and its model of security governance by questioning how the emergence of the CA is affecting the regulatory principles of the epistemic ground that structures the EU as a security provider. The present research project questions, therefore, those phenomena that take place at present and that somehow condition the role of the EU in the world.

1.1. Research Objectives

This research project examines the emergence of the European Union Comprehensive Approach (CA) by focusing on the implications it produces on the epistemic structures of the EU security community within the EU security governance model. The objective of this research project is, therefore, to answer the following question: which conditions explain the emergence of the CA as a central concept in the EU security community? And consequently, what are the strategic implications of the CA on the way security issues are regulated through the EU security governance? In order to meet this research objective, a genealogical approach is firstly made with the objective of identifying the previous historical conditions that explain the emergence of the CA as a central concept within the forms of security governance in Europe. Secondly, the CA is analysed in ideational terms by questioning from the perspective of the EU security practitioners (security community), the set of conditions that explain the emergence of the CA as a core idea within the epistemic community and the implications that the CA produces in reconfiguring their epistemic claims. An ideational approach is therefore

conducted by primary analysing how the CA is shaped through official documents (strategic documents and policy roadmaps) and how it is implemented through the EU security instruments (EU policy-tool). Ultimately, a series of semi-structured interviews with EU policy-makers are conducted in order to identify to what extent the emergence of the CA is producing emergent discursive strategies used by this community when explaining the current transformation of the EU security policy within the broader strategic framework of the CFSP/CSDP. This two-stage analysis of the EU CA contributes to explain the recent transformations of the regulatory principles that structure the EU security governance model (EU *actorness*) and contributes to draw structuration processes of the CA as an emergent concept within the EU as a security provider since the approval of the Lisbon Treaty.

1.2. Defining the object of study

The emergence of the CA as a concept for the EU as a security provider entails a mobilisation of forces for the reconfiguration of the governmental approach of the EU security continuum based on a risk/crisis management apparatus. Actually, the EU is adapting its security devices in a period of historical transition from the perspective of the forms of government.¹³ The structural shifts experienced among great powers, the transformations on the risk-based regulative principles of international security governance,¹⁴ the blurring process of the traditional categories of institutional and technological security

¹³ Simon Hollis, "The Necessity of Protection: Transgovernmental Networks and EU Security Governance," *Cooperation and Conflict* 45, no. 3 (2004): 312–30, doi:10.1177/0010836710378071.

¹⁴ Peter Gill, "Intelligence, Threat, Risk and the Challenge of Oversight," *Intelligence and National Security* 27, no. 2 (2012): 206–22, doi:10.1080/02684527.2012.661643.

devices of the state¹⁵ as well as the increasing heterogeneity and incommensurability of disruptive social phenomena are part of the great transformation.¹⁶ These trends represent, in conjunction with other complex phenomena, a series of momentums of how international relations, processes and agents are changing in a decisive way, evidencing the beginning of an era that seem to lead to a different configuration of regulative principles for international security governance.

All of them refer to an epochal transformation, where the established categories of the state and security are diluting in a way that results in a blurred continuum of strategic thinking games and actions whose socio-technical assemblages of government are being configured differently, shaping new principles of heterogeneity, dispersion and assemblage of governmental complexes, agents and contexts. In particular, these structural changes seem to be manifested as component of one of the vectors that lead to the increasing possibilities for the circulation of risks among social networks – critical and superficial–, which poses huge challenges with multiple ramifications. From individual security devices and practices to global and local governance assemblages, from the effects it produces in the field of knowledge to the essential shaping process of subjects. This problematic and instable field of forces has been extensively studied in different disciplines. This research therefore proposes to explore this field from the perspective of governance and security concerning the EU/member states (EU/MSs,

¹⁵ Alistair J. K. Shepherd, "The European Security Continuum and the EU as an International Security Provider," *Global Society* 29, no. 2 (2017): 156–74, doi:10.1080/13600826.2015.1018146.

¹⁶ Arjen Boin, Paul 't Hart, and Allan McConnell, "Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests," *Journal of European Public Policy* 16, no. 1 (January 2009): 81–106, doi:10.1080/13501760802453221.

hereinafter) which, as any contemporary governmental assemblages, is also capture within. However, what is really at stake with the emergence of the comprehensive approach as a mode of assembling security devices?

The proliferation of numerous analyses about the role of the EU as a global or regional power, structural power, normative power or security provider identifies the necessity to rethink the EU role in the world.¹⁷ Equally, different analyses explore emergent governance dynamics of modern societies which also provides key insights about the nature of new types of risk and security dynamics as well as the set of social relations, institutions, norms and legal frameworks and lines of exclusion (class, gender, race among others) that derive from this social configuration: between governance assemblages and their practices of security on the one hand, and the critical transformation of social phenomena on the other.¹⁸

¹⁷ Esther Barbé, Oriol Costa, and Robert Kissack, eds., *EU Policy Responses to a Shifting Multilateral System* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016), doi:10.1057/978-1-137-54758-3; Stephan Keukeleire and Tom Delreux, "Competing Structural Powers and Challenges for the EU's Structural Foreign Policy," *Global Affairs* 1, no. 1 (2015): 43–50, doi:10.1080/23340460.2015.983730; José Luis de Castro Ruano, "La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente," *Cuadernos Europeos de Deusto*, no. 1 (2015): 19–48; Rafael García Pérez, "Los desafíos de la Unión Europea en la gobernanza global," *Cuadernos Europeos de Deusto*, no. 45 (2011): 23–47; Charlotte Wagnsson, James Sperling, and Jan Hallenberg, eds., *European Security Governance* (London: Routledge, 2012); Richard G. Whitman, ed., *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2011); Thomas Diez, "Normative Power as Hegemony," *Cooperation and Conflict* 48, no. 2 (2013): 194–210, doi:10.1177/0010836713485387; Lisbeth Aggestam, "Introduction: Ethical Power Europe?," *International Affairs* 84, no. 1 (2008): 1–11, doi:10.1111/j.1468-2346.2008.00685.x; Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?," *Journal of Common Market Studies* 40, no. 2 (2002): 235–58, doi:10.1111/1468-5965.00353.

¹⁸ Rita Abrahamsen and Michael C. Williams, "Security beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics," *International Political Sociology* 3, no. 1 (2009): 1–17, doi:10.1111/j.1749-5687.2008.00060.x; C. Epstein, "Who Speaks? Discourse, the Subject and the Study of Identity in International Politics," *European Journal of International Relations* 17, no. 2 (2011): 327–50, doi:10.1177/1354066109350055; Christopher S. Browning and Matt McDonald, "The Future of Critical Security Studies: Ethics and the Politics of Security," *European Journal of International Relations* 19, no. 2 (2011): 235–55, doi:10.1177/1354066111419538.

Thus, the present research is embedded in this literature that, in essence, revolves around between the increasing technification of security practices and the technologisation of security assemblages (EU included) on the one hand, and the possibilities of *being* and coexist as individuals and political communities (whether they are European or external) on the other, in relation to the problematic role these forms of security governance play in the way the European institutions transforms the world.¹⁹

Certainly, the capacity of the states as international regulators to conduct international social phenomena has gradually fluctuated in each historical period according to power relations, institutions and contextual factors among other elements. However, embedded in these dynamics, from a regulative perspective, this fluctuation is also studied focusing on the problematic relation between the course of international events and the effective configuration of the established international security devices to conduct them in each historical period. In this sense, the current increasing complexity/uncertainty of the social environment and the growing transboundary essence of social phenomena constitute one of the main scenarios of security governance in terms of risk management. Over the last decades, particularly with the rise of neoliberal doctrines in global political economy, most western states and international organizations have experienced the perception of having at their disposal less power to respond effectively to the increasing complexity of the security environment. Some

¹⁹ A. Amicelle, C. Aradau, and J. Jeandesboz, "Questioning Security Devices: Performativity, Resistance, Politics," *Security Dialogue* 46, no. 4 (2015): 293–306, doi:10.1177/0967010615586964; Peter Adey and Ben Anderson, "Anticipating Emergencies: Technologies of Preparedness and the Matter of Security," *Security Dialogue* 43 (2012): 99–117, doi:10.1177/0967010612438432.

indicators are the decreasing government's budgets, the rise of stronger non-governmental competitors in (in)security, increasing costs of R&D in public military and security industry, the decreasing public opinion's support to invest in security and military issues and the widening process of the security issues and the increasing perception of common risks and threats.²⁰ In this line, NATO, OSCE, EU and western states among others has contributed to the broadening of security geography as well as to introduce innovative formulas in security policy.

The comprehensive approach represents the latest term to refer to a governmental technique conceived to respond to an older and large problem in a particular domain of governance and security –NATO, EU, OSCE, ONU and so on–, i.e. the continuous rationalization of state power and its technologies of government (security). Hence, the EU CA as a technique of whole-of-government approach represents an emergent strategy to conduct the imperative rationalisation of the security apparatus of state power. However, what differentiates the current situation come from the higher awareness of risk and the highly interconnectedness of social phenomena. Thus, the increasing interconnectedness among social systems suggests produces an equal circulation of social risks through these systems, which

²⁰ Pierre Haroche, "Interdependence, Asymmetric Crises, and European Defence Cooperation," *European Security* 26, no. 2 (2017): 226–259, doi:10.1080/09662839.2017.1294579; P. Holden, "Eternal Potential? Temporality, Complexity and the Incoherent Power of the European Union," *Cooperation and Conflict* 51, no. 4 (2016): 407–27, doi:10.1177/0010836716668786; David A. Buchanan and David Denyer, "Researching Tomorrow's Crisis: Methodological Innovations and Wider Implications," *International Journal of Management Reviews* 15, no. 2 (2012): 205–24, doi:10.1111/ijmr.12002; J. P. Burgess, "There is No European Security, Only European Securities," *Cooperation and Conflict* 44, no. 3 (2009): 309–28, doi:10.1177/0010836709106218; Rafael Grasa and Arnau Gutiérrez Camps, "Conflict Prevention and Decentralized Governance: Some Remarks about the State of the Art in Theory and Practice," *ICIP Working Papers* (2009); James Rosenau, "Change, Complexity, and Governance in Globalising Space," in *Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy*, ed. Jon Pierre (Oxford: Oxford University Press, 2000), 167–200.

results in a growing continuum of risk global circuits that pose multiple challenges from a governmental perspective.²¹ In other words, Western states no longer have at their disposal sufficient capacity to manage international conflicts or crisis in a relatively feasible way according to the inherited prescriptions. In this sense, the European integration process is partly a response to this historical process of increasing interdependence among political units, not only in terms of international competition but also in terms of risk management.²² More particularly, in reference to the evolution of CFSP/CDSP as a policy area, the development of the CA contributes to the EU's adaptation to emerging transboundary societal phenomena such as civil wars, famine, natural disasters, corruption, terrorism, piracy, organized crime and trafficking among others, to the extent that the current EU security policy not only comprises diplomatic and military means. On the contrary, it also implies the development of different type of *repertoire* such as border control, police activities, law enforcement, public administration, Security Sector Reform (SSR) and 'security' agents such as engineers, lawyers and a diverse range of other professionals.²³

²¹ Victor Galaz et al., "Global Governance Dimensions of Globally Networked Risks: The State of the Art in Social Science Research," *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 8, no. 1 (2017): 4–27, doi:10.1002/rhc3.12108; Stefano Guzzini and Iver B. Neumann, "The Ambivalent 'Diffusion of Power' in Global Governance," in *The Ambivalent "Diffusion of Power" in Global Governance. International Political Economy Meets Foucault*, ed. Stefano Guzzini and Iver B. Neumann, vol. I (New York: Palgrave Macmillan, 2012), 354–66; Arjen Boin and Magnus Ekengren, "Preparing for the World Risk Society: Towards a New Security Paradigm for the European Union," *Journal of Contingencies and Crisis Management* 17, no. 4 (December 2009): 285–94, doi:10.1111/j.1468-5973.2009.00583.x; Claudia Aradau, Luis Lobo-Guerrero, and Rens van Munster, "Security, Technologies of Risk, and the Political: Guest Editors' Introduction," *Security Dialogue* 39, no. 2–3 (2008): 147–54, doi:10.1177/0967010608089159.

²² Michael Keating, *Rescaling the European State: The Making of Territory and the Rise of the Meso* (Oxford: Oxford University Press, 2013), doi:10.1093/acprof:oso/9780199691562.001.0001.

²³ Mark Furness and Gorm Rye Olsen, "Europeanisation and the EU's Comprehensive Approach to Crisis Management in Africa," *European Politics and Society* 17, no. 1 (2016): 105–19, doi:10.1080/23745118.2015.1075779; Damien Helly and Greta Galeazzi, "Avant la lettre? The EU's

In addition, the advanced institutional framework provided by the Lisbon Treaty and the current *impasse* of the EU integration process represent a valuable time period to analyse the EU CA in accordance with the recent advances in the consolidation process of the EU as an autonomous security provider.

As a result, the convergence between the forms of governance and security has experienced a gradual sharpening, resulting in the rise of equivalent continuum of security assemblages. This is clearly visible when analyzing the growing interdependence of different policy areas in the EU. As it is analysed below, different policy areas such as neighbourhood, enlargement, international cooperation and development, climate action and environment, trade, crisis management, regional policy and, particularly, foreign affairs, security policy, migration and home affairs seem to indicate an increasing risk-based common dimension.

Interestingly, it seems that this problematic imbalance –*governmental gap*²⁴ has contributed to increase the perception of risk insofar as the apparent inability of the EU/MS to conduct the increasing inter-connectedness of recent events has introduced in the formula a certain sense of uncertainty. In this particular

Comprehensive Approach (to Crises) in the Sahel,” 2015; Guillem Colom, “El largo camino hacia la gestión integral de crisis en la Unión Europea,” *UNISCI Discussion Papers* 34 (2014): 31–48, doi:<http://dx.doi.org/10.5209>; Karsten Friis and Cedric De Coning, “Coherence and Coordination The Limits of the Comprehensive Approach,” *Journal of International Peacekeeping* 15, no. 1 (February 1, 2011): 243–72, doi:10.1163/187541110X540553; Margriet Drent, “The EU’s Comprehensive Approach to Security: A Culture of Co-Ordination?,” *Studia Diplomatica* LXIV, no. 2 (2011): 1–18; Christopher M. Schnaubelt et al., *Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy*, ed. Christopher M. Schnaubelt (Rome: NATO Defense College, 2011); Carmen Gebhard and Per Martin Norheim-Martinsen, “Making Sense of EU Comprehensive Security towards Conceptual and Analytical Clarity,” *European Security* 20, no. 2 (2011): 221–41, doi:10.1080/09662839.2011.564613.

²⁴ Hence, the current *governmental gap* refers to the decreasing power of governmental complexes in contrast with the emergent terms of the increasing complexity of the security environment.

case, the institutionalization of the comprehensive approach as a method of rationalization was simultaneously enhanced with the increasing socially perception of this gap.

In sum, the emergence of the CA not only refers to the EU ambition as a global actor and as a crisis manager to external conflicts and crises. Rather, the CA reveals a deeper transformation, which pre-configures the way the EU security practitioners are conducting this regulative re-assembling process of the EU/MSs complex –the way EU security devices are assembled– whose systemic scale produces ‘new’ patterns in the way EU security devices perform – the ‘new’ geographical divisions and the ‘new’ temporality they produce– that have to be further studied. In other words, what is at stake with the emergence and development of the comprehensive approach?

Firstly, assuming the recent impasse,²⁵ the way in which the EU defines its role as a security provider (or global actor) will decisively determine the way in which the EU resolves –or, on the contrary, assumes unconditionally– the growing securitization of social relations among Europeans, the increasing securitization of a growing number of spheres of life on the one hand, and the increasing securitization that characterizes the current relation between the EU and Europeans (*us*) with third political communities and regions (*the others*).

Secondly, the CA announces the progressive transformation of the European States –mostly Western– from a strong state which was able to respond in a

²⁵ Sven Biscop, “All or Nothing? The EU Global Strategy and Defence Policy after the Brexit,” *Contemporary Security Policy* 37, no. 3 (2016): 431–45, doi:10.1080/13523260.2016.1238120; Sven Biscop and Jo Coelmont, “The EU Global Strategy and Defence: The Challenge of Thinking Strategically about Means,” *Egmont Security Policy Brief*, no. 78 (2016).

feasible way to a stable set of security phenomena, to a contemporary less powerful state that has to deal with the rescaling of the potential systemic impact of non-state actors and the expansion of the possibilities in the production of risk –natural or hand-made. In this context, the CA would contribute to rebalance this gap and, consequently, the result of this process will affect the conditions in which EU/MS complex will deal with political challenges in the foreseeable future.

Thirdly, the development of the CA within the European integration process partly responds to the increasing awareness of common security risks or threats –internal and external– among security practitioners from member states and EU bodies. Hence, the type of development of the CA not only affects the security policy, whether it affects the EU Common Foreign and Security Policy (CFSP) and its Common Security and Defence Policy (CSDP) or internal affairs –for instance, the Commissioner for the Security Union or the area of freedom, security and justice (AFSJ), Article 32.2. Treaty of the European Union–, but the increasing interconnectedness of social phenomena affects in the same way the progressive intersection of policy areas. To some extent, the comprehensive approach is also applied to the external dimension of internal policy areas, assuming that internal issues of the internal policy areas are by definition comprehensive.²⁶

To conclude, extensive analyses tend to focus on institutional analyses or on particular fields of the EU foreign and security policy whereas there is a

²⁶ Michael E. Smith, “The European External Action Service and the Security–development Nexus: Organizing for Effectiveness or Incoherence?,” *Journal of European Public Policy* 20, no. 9 (2017): 1299–1315, doi:10.1080/13501763.2012.758441; Sandra Lavenex and Nicole Wichmann, “The External Governance of EU Internal Security,” *Journal of European Integration* 31, no. 1 (2009): 83–102, doi:10.1080/07036330802503932.

shortage of works on the effects that the EU CA produces in terms of security governance assemblages. Assuming this gap, the present thesis seeks to contribute differently to explain the current EU security governance model, examining how the EU is transforming the regulative principles as a security provider according to the way EU security devices perform focusing on the assembling role that comprehensive approach represents. It questions, in essence, what kind of security provider the EU represents.

1.3. Preliminary considerations

The objective of this section is to set and clarify some terminology and operational decisions of the present research. The term EU/MS complex is used to refer to the security continuum that shapes the EU security policy. As this policy area is mostly intergovernmental, the Commission and the EEAS as well as various EU agencies play also an active role.²⁷ Then, when discussing about the EU as a security provider, this term is used in operational terms to refer to the variable continuum between Member States and EU bodies in policy-making. Although the definition of the EU actorness is controversial, the purpose of this term is to emphasised the EU security ecosystem (between central governments and EU bodies) as an ‘autonomous’ complex with its own epistemic community and claims, different from other security providers.

²⁷ Marianne Riddervold and Guri Rosén, “Trick and Treat: How the Commission and the European Parliament Exert Influence in EU Foreign and Security Policies,” *Journal of European Integration*, 2016, 687–702, doi:10.1080/07036337.2016.1178737; Marianne Riddervold, “(Not) in the Hands of the Member States: How the European Commission Influences EU Security and Defence Policies,” *Journal of Common Market Studies* 54, no. 2 (2016): 353–69, doi:10.1111/jcms.12288; Stephen Keukeleire and Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, 2nd ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014); Federica Bicchì, “Information Exchanges , Diplomatic Networks and the Construction of European Knowledge in European Union Foreign Policy,” *Cooperation and Conflict* 49, no. 2 (2014): 239–59, doi:10.1177/0010836713482871.

Additionally, it is necessary to clarify the relationship between risk and threat, as well as risk management and crisis management. These differences are discussed below in greater detail. In short, a threat consists of an action of increasing third agent's exposure to risk (natural or hand-made) and/or an action of direct damage which has been framed (or, the awareness that have been framed) according to a specific political/strategic objective, as part of a broader strategic game in a context of political dispute/struggle.²⁸

Crisis management refers to the strategic framework of intervention in a given social phenomenon according to a particular context, where an escalation of events is intersubjectively constructed in terms of security. Risk management, for its part, refers to the calculability of potential contingencies, which has been extensively analysed by social risk theory, cybernetics and reflexive modernity in modern societies.²⁹ Hence, as it is analysed in more detail during the present work, crisis management is identified as one of the central type of actions of the EU as a security provider whereas the central technique –in epistemic terms– of the EU security community consists of a risk-based framework.

Following this line, it is also relevant for the clarification of the strategic approach of this research to understand the usage of the concept of assemblage³⁰ and apparatus to analyse security and political economy

²⁸ David Strachan-morris, "Threat and Risk: What Is the Difference and Why Does It Matter?," *Intelligence and National Security* 27, no. 2 (2012): 172–86, doi:10.1080/02684527.2012.661641.

²⁹ See, among others: Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, ed. Mark Ritter, *Nation*, vol. 2, Theory, Culture & Society Series (Sage, 1992); Niklas Luhmann, *Risk: A Sociological Theory* (Berlin: Aldine de Gruyter, 1993); Klaus-Peter Jaap and Isabel Kusche, "Risk and Systems Theory," in *Social Theories of Risk and Uncertainty: An Introduction*, ed. Jens O. Zinn (Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2008), 266.

³⁰ Manuel DeLanda, *A New Philosophy of Society: Assemblage Theory and Social Complexity* (London: Continuum, 2006).

imbrications in terms of networked governance³¹, technology and risk-based security thinking. The concept of assemblage follows the definition proposed by Deleuze and Guattari as complex and heterarchical maps of connections (rhizomes) that are in constant change as they are in permanent interaction with social events, transforming itself without any 'apparent' rationality and without a centre, which can lead to the emergence of new historical forms or configurations.³² On the contrary, an apparatus is defined according to Rabinow, when he proposes that an apparatus refers to a specific response to a historical problem, adopting a dominating strategic response.³³ This conceptual distinction provides an analytical device from which to capture, according the research objectives, the specific strategies that configures the field of problematisations around the object of study, whether they results from security decisions or non-human historical lines of force.

Additionally, the context of the present research led us to focus on the dynamics of contemporary globalisation and the correspondences between economy and security. Then, globalisation could be understood by focusing on the rearticulation of national and global structures, where the states participate in the disassembling process of national structures towards the emergence of reassembled global structures, resulting on new "global assemblages". That is, the States participate in the process of eroding the State

³¹ Limor Samimian-Darash and Meg Stalcup, "Anthropology of Security and Security in Anthropology: Cases of Counterterrorism in the United States," *Anthropological Theory*, 2016, doi:10.1177/1463499616678096.

³² Gilles Deleuze y Félix Guattari, *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia* (Valencia: Pre-Textos, 2002).

³³ Paul Rabinow, *Anthropos Today. Reflections on Modern Equipment* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2003).

through the deregulation, privatisation and liberalisation by structuring “new” forms of the global political economy.³⁴

According to this process, the CA represents one of the correspondent expressions of this process of rearticulating global assemblages, but from a security perspective insofar as security devices are the essential technical instrument of political economy (form of knowledge), historically related with risk in the history of Western modernity.³⁵ In essence, the EU CA identifies a mode of assembling the EU security governance insofar as the Member States participate –asymmetrically and irregularly in the case of the EU– by setting up global security apparatus in correspondence with the already established global assemblages in political economic terms. As the structures and principles of the (global) political economy is profoundly intertwined with the structures and principles of security devices, this process is analysed in terms of networked governance, technology and risk-based security thinking.³⁶ Finally, the term technique refers the ensemble of strategies (ideational) and technologies –or instruments– (materiality) used by an epistemic community whose security practices produces the articulation of these dimensions.

³⁴ Saskia Sassen, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Princeton: Princeton University Press, 2006); Saskia Sassen, *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales* (Madrid: Katz, 2010).

³⁵ In reference to one of the definitions proposed by Michel Foucault about governmentality: “[...] ‘governmentality’ I understand the ensemble formed by institutions, procedures, analyses and reflections, calculations, and tactics that allow the exercise of this very specific, albeit very complex, power that has the population as its target, political economy as its major form of knowledge, and apparatuses of security as its essential technical instrument.” Michel Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977 - 78* (Palgrave Macmillan UK, 2009), doi:10.1057/9780230245075; Michel Foucault, *Seguridad, Territorio y Población: curso en el Collège de France (1977–1978)*, ed. Fondo de Cultura Económica (Buenos Aires, 2006). Exhaustive analysis based on this line, for instance: Luis Lobo-guerrero, *Insuring Life: Value, Security and Risk* (London: Routledge, 2016); Luis Lobo-Guerrero, *Insuring Security: Biopolitics, Security and Risk* (Abingdon and New York: Routledge, 2010); François Ewald, *Histoire de l’État providence: les origines de la solidarité* (Paris: Grasset, 1996).

³⁶ See, for instance: Luis Lobo-guerrero, *Insuring Life: Value, Security and Risk....Op. Cit.*

The performativity of the security community therefore plays a central role in the present research to justify the study of this community. In security debates, performativity allow us to understand how the speech act of security practitioners within an epistemic community produces effects in reality, in the environment or the world, configuring processes of emergence, change, order and stability, configuring the formation of discursive hierarchies and fields of agency, shaping social divisions and setting the conditions of agency.³⁷

1.4. Research design. Systemic stability as the superior objective of EU security policy: an analytical device for the study of the comprehensive articulation of crisis management apparatus

1.4.1. The EU Comprehensive Approach: an emerging organisational method to rationalise foreign/security policy instruments

The comprehensive approach does not have a consensual definition. Its emergence in the history of the forms of government refers to the latest formula to name an older historical process that finds its origins long before. This historical process refers to the growing demand on governments to regulate and govern increasingly complex social phenomena, claimed in vastly domains of social life.³⁸ In particular, it has been applied in world politics in the form of a 'regional' response as this phenomenon represents

³⁷ James Brassett and Nick Vaughan-Williams, "Security and the Performative Politics of Resilience: Critical Infrastructure Protection and Humanitarian Emergency Preparedness," *Security Dialogue* 46, no. 1 (2015): 32–50, doi:10.1177/0967010614555943; Marieke de Goede, Stephanie Simon, and Marijn Hooijink, "Performing Preemption," *Security Dialogue* 45, no. 5 (2014): 411–22, doi:10.1177/0967010614543585; Judith Butler, "Performative Agency," *Journal of Cultural Economy* 3, no. 2 (2010): 147–61, doi:10.1080/17530350.2010.494117; Cynthia Weber, "Performative States," *Millennium: Journal of International Studies* 27, no. 1 (1998): 77–95.

³⁸ Peter Miller and Nikolas Rose, *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life* (Cambridge: Polity Press, 2008).

particularly in the field of international security.³⁹ This transformation refers to two historically situated lines of force: the growing complexity and transboundary nature of those social phenomena that have become object of governmental and security problem and the major technification of social life.⁴⁰ This set of social conditions seems to lead, therefore according to the literature, to the increasing complexity of governing modern societies.

The EU CA consists, precisely, in managing a technical formula of action within the EU strategic framework, between the technological *repertoire* and security agents at the disposal of the EU/MS complex, with the aim of preserving, transforming or achieving an expected state of affairs. In fact, the current EU CA represents one of the possible methods for assembling governmental instruments within a strategic framework, which is extremely conditioned by the current gap of government. That is, the EU CA is not an institutional driver within the CFSP/CSDP policy framework. It is a technique of assembling security devices whose current significance is due to the coincidence between the consolidation of the EU as a security provider and the necessity to face this gap of government, in which the CA proposes particular way for re-assembling those mechanisms that fluctuate within the relation between security and government/governance (political economy), defining security as the way social regulation is articulated.

³⁹ Michael Schulz and Fredrick Söderbaum, "Theorising the EU's Role in Regional Conflict Management," *European Security* 19, no. 3 (2010): 1–36, doi:10.1080/09662839.2010.531703.

⁴⁰ Ayse Ceyhan, "Technologization of Security: Management of Uncertainty and Risk in the Age of Biometrics," *Surveillance and Society* 5, no. 2 (2008): 102–23; M. Bourne, H. Johnson, and D. Lisle, "Laboratizing the Border: The Production, Translation and Anticipation of Security Technologies," *Security Dialogue*, 2015, 1–19, doi:10.1177/0967010615578399.

Following the institutionalization of the EU CA, it can be traced in general terms by following the official documents presented by the HR/VP, the Commission and the Council.⁴¹ In December 2013, a first policy paper on the EU comprehensive approach (*Joint Communication*) was presented by the High Representative and the European Commission. For its part, in May 2014, the Foreign Affairs Council presented a document (*Council Conclusions*) supporting the concept and agreeing a set of guides on this issue after having a series of consultations with council stakeholders coming from different domains of the CFSP/CSDP.⁴² After these two initial base documents, the Action Plan 2015 set three main principles for the development of the CA⁴³: (a) the CA represents a working methodology and, by virtue of the previous *Joint Communication*, it consists in 'a way of doing things more effectively together that should influence and permeate all EU external action and "become, systematically, the guiding principles for EU external action across all areas"', respecting the *modus operandi* of the Humanitarian Aid; (b) the implementation of the CA is testing in a selective way by identifying 'a limited number of country or regional cases have been identified where particular actions of the Comprehensive Approach can be brought forward', where the application of this concept could give an added value to the EU engagement in the country in question; (c) the development of the CA is responsibility of 'the EEAS,

⁴¹ European Commission and High Representative, *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. The EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises JOIN(2013) 30 Final* (European Union, 2013), http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf.

⁴² Council of the European Union, *Council Conclusions on the EU's Comprehensive Approach* (European Union, 2014), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf.

⁴³ European Commission and High Representative, *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT. Taking Forward the EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises - Action Plan 2015* (European Union, 2015), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7913-2015INIT/en/pdf>.

Commission services and the Member States, in capitals and on the ground'.⁴⁴ These three core documents frame the strategic lines for the implementation of the CA by the staff which has been developed afterwards by presenting the Progress Report of the aforementioned Action Plan 2015⁴⁵ and the recent Joint Staff Working Document Action Plan 2016-17.⁴⁶

For its part, the EUGS implementation process identifies two pillars which are pulling in the same direction: resilience building and integrated approach to conflict and crises.⁴⁷ As it is true that the EUGS has not been fully implemented yet, it is important to note the remarkable insistence on improving EU's capacity to interact with countries and society, with special interest in neighbouring regions as well as on the necessity/imperative of strengthening EU's ability to impact on current and future situations of conflict and crisis.

In this line, as it is affirmed in the EUGS, the protection of the 'Global commons' and more particularly of critical infrastructures. The security environment is so complex that security providers seem to focus their long-term efforts to the protection of those nodal points of the current international security order. Certainly, it is not new in international security but the

⁴⁴ The first document has undergone a series of ramifications in its development with diverse variations expressed in diverse areas as the joint initiatives in the maritime security: *Joint Staff Working Document: On the implementation of the EU Maritime Security Strategy Action Plan SWD (2016)*; as well as in the area of cybersecurity / cyberdefence: *EU Cyber Defence Policy Framework*, including its later developments.

⁴⁵ European Commission and High Representative, *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT. Progress Report on the Implementation of the EU's Comprehensive Approach to External Conflicts and Crises Action Plan 2015 SWD(2016) 253 Final* (European Union, 2016), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11409-2016-INIT/en/pdf>.

⁴⁶ European Commission and High Representative, *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT. Taking Forward the EU's Comprehensive Approach to External Conflicts and Crises - Action Plan 2016-17 SWD(2016) 254 Final* (European Union, 2016), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11408-2016-INIT/en/pdf>.

⁴⁷ High Representative, *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe* (European Union, 2016), http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

interesting evidence is the way the EU CA shapes this task on the basis of the EUGS. The operations EUNAVFOR MED and EUNAVFOR Somalia contribute, for instance, to the security of international maritime trade routes, thus guarantying international stability of the current regional security complex in Europe.

With a similar purpose, *capacity-building* actions of the EU are focused on strengthen and consolidation of fragile states or fragile regional environments. That is, enhancing governmental institutions in a given territory, the EU tends to enhance the 'virtuous spiral of good government' in order to create a sufficient environment for the security–development nexus. Consequently, the stabilisation approach to security policy of the EU security governance model predominates over a peace approach, to the extent that most of the CFSP actions are intended to enhance regional/local stability by building secure scenarios, where the reduction of risk levels are more manageable instead of promoting peace as it represents a broader and more expensive approach.⁴⁸ Evidently, after these brief and general considerations, a more analytical explanation is developed and disaggregated more in detail in the following chapters.

These three elements synthesized a primary group of core elements of the EU security categorical framework that articulates the way the EU governs security issues through the CFSP/CSDP: crisis response, capacity–building

⁴⁸ This statement draws upon one of the 15 interviews conducted in the first half of 2016 with EU policy officials across CFSP/CSDP bodies.

actions, resilience and stability.⁴⁹ These elements are stressed in the EUGS on the basis of the internal–external security nexus and civil–military security cooperation principles, i.e. all of them present a twofold modulation with internal and external ramifications and a tendency to the dissolution of the traditional civil and military security devices respectively. However, these normative procedures still seem to show a limited range of what is really at stake with the emerging status of the CA as a security and governance problem, even when analysing the EU CA.

On the contrary, a closer look to the emergence of the EU CA as a core element of security governance gives some evidences about the critical presence of a major problematic intensity about what truly are the lines of force at stake. The first evidence is that the CA has been fundamentally applied in crisis management contexts (see NATO, EU and States). In fact, the CA has been mainly developed within strategies for crisis management apparatus where the superior object of security (or the social phenomenon to be regulated in security terms) refers to those phenomena categorized as ‘international crises’. Additionally, this contemporary *reconnaissance* of ‘crises’ by relevant governmental organizations and agents are circumscribed to a broader discursive frame that emphasize the complex and hybrid nature of the current security environment, conflict and crisis zones as well as the increasing *continuum* among internal and external security.⁵⁰ The case of the EU crisis

⁴⁹ A similar analysis, for instance, Daniel Keohane in: “After the EU Global Strategy: Consulting the Experts,” *Security and Defence EUISS* (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2016), doi:10.2815/15900.

⁵⁰ See, for instance: Knud Erik Jørgensen (ed.), *European Approaches to Crisis Management* (The Hague (Netherlands): Kluwer Law International, 1997); Heinz Gärtner, Adrian Hyde-price, and Erich Reiter (eds), *Europe’s New Security Challenges* (Boulder, CO (USA): Lynne Rienner Publishers, 2001).

management apparatus is paradigmatic. Recent decisions of EU leaders seem to be in line with this pattern. Internal security devices and surveillance systems are progressively enhanced by EU/MS to respond to internal disruptive events in relation to terrorist attacks or natural disasters on the one hand, and to equally respond to disruptive external crisis and conflicts by prioritizing an integrated approach of a wide range of policy-tools, missions and operations that the EU can deliver as part of the EU CFSP/CSDP.

In other words, the increasing interrelation and multiplicity of contemporary social phenomena seems to contribute, as a contextual justification, to enhance risks/crisis management strategies whereas neutralising enemies or threats, although still vital, seems to be gradually subsumed in the former. That is, the predominance of the current strategic framework of risk management seems to be structured at first sight by three general practices: (a) a growing discrimination in what objects are protected or ensured (greater emphasis on protecting critical infrastructures, strategic communications, among others), (b) decentralisation of the security provision and practices (cybersecurity, state and individual resilience; capacity-building actions, privatization of security among others), and (c) increasing claims for risk/crisis managing (managing disruptive events –home and abroad).

This structural regulative re-assemblage conducted by EU/MSs security complex to regulate high profile complexity scenarios in contemporary societies, in sum, to feasibly respond to the security claims of the European citizens, has given rise a series of ethical and technical implications, whose superior technique and security tactics have to be disclosed.

1.4.2. *The EU risk management assemblage: the privileged technology of the European Union security governance*

The historical experience of Western security practitioners since end of Cold War is characterised by the progressive emphasis of security analysis on the rise of the ‘new’ wars which presented a particular set of security dynamics at different scales. Some analyses identified at that time a different set of social conditions embedded in a context of globalization, drive the conflicts of today. In short, different forces act in reference to legality or illegality in the logic of international order and others act in terms of resistance based on alternative democratic proposals (islands of civility).⁵¹

At the same time, the a gradual process of decentralization of power in the last decades also represented one of the conditions for the emergence of transformative forces, diverse and connected through transnational networks, thus enabling some of them to acquire a (de)stabilizing potential in areas of government/regulation of the international order traditionally monopolised by the states, fundamentally western states.⁵²

In accordance with these global trends, the emergence of crisis management devices contributed to provide a broader range of instruments at the disposal of the states that could provide an strategic response to the ‘new’ scenarios of security and societal transformations in crisis or conflict zones, in which a numerous variety of social phenomena became ‘internationalized’ and

⁵¹For a well-known explanation, see: Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, 2nd ed. (London: Zed Books, 2014); Mary Kaldor, *New and Old Wars : Organised Violence in a Global Era*, 2nd ed. (Cambridge: Polity Press, 2006).

⁵² Arjen Boin, Madalina Busuioc, and Martijn Groenleer, “Building European Union Capacity to Manage Transboundary Crises: Network or Lead-Agency Model?,” *Regulation and Governance* 8, no. 4 (2014): 418–36, doi:10.1111/rego.12035.

consequently formulated as objects of international security: famine, natural disasters, humanitarian crises and circumscribed civil wars among others.

This growing proliferation of crisis management strategic frameworks and assemblages is partly explained due to the strategic correspondence between the increasing *governmental gap* mentioned before and the potentialities that crisis management can deliver to respond to the civilian nature of these emergent objects of security. In essence, the security *actorness* of the EU not only refers to an identifiable threat such as terrorist attacks or international organized crime. On the contrary, projecting contingency to the future through crisis management devices, radically sediments the idea that any social flux/system could become a disruptive phenomena that could destabilize the normal –or the expected– course of events due the ‘interconnectedness’ in modern societies. It is, at this point, where the comprehensive approach meets the crisis management rationality.⁵³ Moreover, this type of performativity that crisis management devices by producing and reproduction this different type of security phenomena, projects at the same time different environmental productions by transforming conflicts, managing crises or building secure environments, would provide a more comprehensive framework to manage contemporary complex scenarios.⁵⁴

Focusing on the historical constitution of the EU as an international security

⁵³ John Erik Fossum, “Democratic Federalization and the Interconnectedness–consent Conundrum,” *Journal of European Public Policy* 24, no. 4 (2017): 486–98, doi:10.1080/13501763.2016.1273372; Esther Ademmer, “Interdependence and EU- Demanded Policy Change in a Shared Neighbourhood,” *Journal of European Public Policy* 22, no. 5 (2015): 671–89, doi:10.1080/13501763.2014.968189.

⁵⁴ Anouck Adrot and Jean-Luc Moriceau, “Introducing Performativity to Crisis Management Theory: An Illustration from the 2003 French Heat Wave Crisis Response,” *Journal of Contingencies and Crisis Management* 21, no. 1 (March 24, 2013): 26–44, doi:10.1111/1468-5973.12011; James Brassett and Nick Vaughan-Williams, “Security and the Performative Politics of Resilience: Critical Infrastructure Protection...*Op. Cit.*

provider, its strategic framework and institutional settings have changed significantly since the Maastricht Treaty entered into force in 1992. The lack of political will to advance in the field of CFSP/CSDP and the lack of a sufficient range of institutionalised and normalised instruments as well as a consolidated strategic consensus at the disposal of the EU have conditioned decisively the increasing involvement of the EU in international crisis management.⁵⁵ Since 1999, a dominating discursive frame about security in the EU has led the current CFSP/CSDP towards and increasing internal/external and civilian/military security convergence. An example of this could be easily found in the incorporation of the *Petersberg Tasks* (1992) to the so-called Treaty of Amsterdam in 1997, the Berlin Plus agreement with NATO in 2002⁵⁶, the definition of the European Security Strategy in 2003 and the progressive significance of crisis management since then. The progressive consolidation of the related CFSP/CSDP policy areas was based on the idea of its *Sui Generis* character, in particular, in the CSDP domain.⁵⁷

⁵⁵ Rafael García Pérez, "Las misiones PESD como instrumento de política exterior de la UE," en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, ed. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (Vitoria-Gasteiz: Thomson Reuters Aranzadi, 2009), 21–71; Nicole Gnesotto, ed., *Política de seguridad y defensa de la Unión Europea: los cinco primeros años (1999-2004)* (Paris: Institut d'études de Sécurité, 2004); José Luis de Castro Ruano, "La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa...*Op. Cit.*

⁵⁶ Ángel Laborie Iglesias, "Berlín Plus: Acuerdos Permanentes OTAN-Unión Europea," *Revista Ejército*, no. 784 (2006): 64–71.

⁵⁷ See, for instance: Arjen Boin et al., *The EU as Crisis Manager: Patterns and Prospects* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), doi:<https://doi.org/10.1017/CBO9781139565400>; Eva Gross and Ana E. Juncos (eds.) *EU Conflict Prevention and Crisis Management, Roles, Institutions and Policies* (London: Routledge, 2011); Per Larsson, Eva Hagström Frisell and Stefan Olsson, "Understanding the Crisis Management System of the European Union," in *Crisis Management in the European Union*, ed. Stefan Olsson (Berlin: Springer-Verlag, 2009), 1–16; Eva Hagström Frisell, "The EU Policy-Making Process and Crisis Management," in *Crisis Management in the European Union*, ed. Stefan Olsson (Berlin: Springer-Verlag, 2009), 17–35; Stefan Olsson and Per Larsson, "The Future of Crisis Management within the European Union," in *Crisis Management in the European Union*, ed. Stefan Olsson (Berlin: Springer-Verlag, 2009), 129–45.

This concept was introduced in Cologne Declaration (1999) and gradually became a core element of CFSP/CSDP since then. However, it was not after the approval of the Lisbon Treaty that important institutional developments and strategic/operational innovations were implemented to create a prominent security response system towards complex crises and political conjunctures. It is important to note that the definition of how to develop crisis management devices as well as when and how to intervene and according to which criteria, are rather controversial aspects among EU bodies.

In this regard, the implementation of the EUGS advances and consolidates the linkage between comprehensive approach and crisis management apparatus through the categories of pre-emptive peace, security and stabilization, conflict settlement and a political economy of peace, mostly localized in surrounding regions, among other possible manifestations.

The EUGS then recognizes the degradation and exacerbation of the EU environment. As the EEAS crisis response system requires for instance an *ad-hoc* decision-making process and crisis management involves all available policies and instruments aimed at conflict prevention, management and resolution, all these elements demands to meet a more coherent and all-encompassing strategic/action (CA) from an EU perspective. The success or failure of the EU as a security provider eventually depends on the way the CA is implemented towards a changing and contested global environment. The EU response to external conflicts and crises 'covers the full range of CSDP tasks in civilian and military crisis management', having at its disposal a full range of possible responds to tackle 'all phases of the conflict cycle', while 'the EU's ambition remains to be able to respond with rapid and decisive action

through the whole spectrum of crisis management tasks covered by Article 43 of the TEU'. Then, in spite of being a controversial concept, the case of the EU crisis management allows us to analyse a *sui generis* case to find a set of evidences. For instance, according to the article 43.2 TEU, the extension of the actions range of the EU through CFSP/CSDP refers to no-territorial defence actions. In other words, the Treaty already envisages an EU external action in terms of hybrid threats/scenarios, critical infrastructures, cybersecurity as well as actions conducted by member states for supporting capacity building and resilience in conjunction with other EU bodies, consolidating in this way an action field of full spectrum in external security policy.

The two following sections conceptualises some contextual categories that explain in general terms the security paradigm that is being imposing in the contemporary European regional complex and the importance of conflict and crisis management at present. Accordingly, the EU strategic identity could be better understood if it is theoretically linked with concrete variations of this general framework, such as the pre-eminence of security over defence devices, the decisive task of managing disruptive crises or complex security environments instead of neutralizing enemies, and the importance of enhancing resilient capacities of individuals and governmental bodies –all of them considered as core elements of the strategic present in the EU.

Thus, the research objective could be contextualised in conceptual terms by linking the prominence relation between risk management assemblages and the CA as a mode of assembling, the progressive assumption of international crises as privileged object of security and the government–population framework as the predominant security rationality of governance. To this aim,

these two last notions are discussed in the following sections by questioning three general categories, i.e. the concept of crisis, societal security and risk management.

1.4.3. 'Internationalized' Crisis: the privileged object of the European Union security governance

One of the first elements that should be clarified for the use and scope of the concept of crisis regarding this theoretical approach lies in determining its range of deviation or problematic tension. That is, the conceptual delimitation of the concept of crisis within the whole conceptual framework. The point of departure is defined as follows: Is it a regional concept or a total concept?⁵⁸

According to the literature about risk society or the government of complexity, extensively analysed over the last decades, this discussion begins by assuming the fact of being in a moment of total crisis, in a generalized crisis.⁵⁹ To some extent, these trends of literature affirm that modern societies have moved from one type of crisis, from conceived as a regional concept (an idea that was referred to concrete sectors of reality) to a concept of crisis that has been 'totalized' (it identifies an ontological instability), identifying then an ontological leap which has provoked extensive debates in the literature.⁶⁰

⁵⁸ Paul Ricoeur, "La Crise: un phénomène spécifiquement moderne?," *Revue de Théologie et de Philosophie* 120, no. 1 (1988): 1–19.

⁵⁸Ibid.

⁵⁹ According to the studies about the notion of 'reflexive modernity': Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo global* (Madrid: Siglo XXI, 2002); Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad* (Barcelona: Paidós, 1998); Anthony Giddens, "Modernidad e Identidad del Yo: El Yo y la sociedad en la época contemporánea" (Barcelona: Península, 1997); Zygmunt Bauman, *La Globalización: consecuencias humanas*, 2nd ed. (México: Fondo de Cultura Económica, 2001).

⁶⁰ Vincent Della Sala, "Homeland Security: Territorial Myths and Ontological Security in the European Union," *Journal of European Integration*, 2017, 1–14, doi:10.1080/07036337.2017.1327528; Chris Rossdale, "Enclosing Critique: The Limits of Ontological Security," *International Political Sociology* 9, no. 4

Although this last definition of ‘total’ crisis was consolidated with the appearance of nuclear weapons, this progressive installation of a ‘total’ concept of crisis seems to have been definitively consummated in the last decades. This conception of crisis identifies the existence of ontological risks on the way in which crises arise in history, transforming the framework from which individuals and communities are constituted and, in consequence, conditioning from its very conception the necessary existential elements of modern societies. In other words, contemporary crises are subjected to perpetual change, reaching a greater degree of interrelation with other social phenomena each time, provoking modern societies to being increasingly exposed to systemic risks, which menace their conditions of existence.

Assuming this initial approach, then the following question immediately arises: What is the status of the concept of crisis in governance and security studies? And, equally, what regime implies the concept of crisis in relation to the crisis management framework?⁶¹

In defining the concept of crisis, one can then ask whether a crisis management refers only to transitory phenomena (‘regional’ crisis) as it is defined by numerous analyses or, in addition, the concept of ‘global’ or ‘total’

(2015): 369–86, doi:10.1111/ips.12103; Brent J. Steele, *Ontological Security in International Relations* (New York: Routledge, 2008); J. Mitzen, “Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma,” *European Journal of International Relations* 12, no. 3 (2006): 341–70, doi:10.1177/1354066106067346.

⁶¹ Hendrik Hegemann and Martin Kahl, “Security Governance and the Limits of Depoliticisation: EU Policies to Protect Critical Infrastructures and Prevent Radicalisation,” *Journal of International Relations and Development*, 2016, doi:10.1057/s41268-016-0078-5; Raphael Bossong and Hendrik Hegemann, “EU Internal Security Governance and National Risk Assessments: Towards a Common Technocratic Model?,” *European Politics and Society*, 2015, 1–16, doi:10.1080/23745118.2016.1120990; Erik Oddvar Eriksen, “Governance between Expertise and Democracy: The Case of European Security,” *Journal of European Public Policy* 18, no. 8 (2011): 1169–89, doi:10.1080/13501763.2011.615206; Ursula C. Schröder, “Security Expertise in the European Union: The Challenges of Comprehensiveness and Accountability,” *European Security* 15, no. 4 (2007): 471–90, doi:http://dx.doi.org/10.1080/09662830701306094.

crisis from an ontological perspective –as a general trend that pre-configures the performative possibilities of security– should also be taken into account. Hence, to solve this apparent conceptual dichotomy, the resulting theoretical assemblage operates then in two scales.

The ‘regional’ concept of crisis refers to the common conceptualization used within international crisis management analyses.⁶² It is important to note that the emergence of a crisis is not determined by the facts themselves in a univocal way. On the contrary, due to the intersubjective nature of any crisis, the act of recognizing a crisis will depend on the capacity of the participant actors in mobilizing the subjectivity of other actors so that the crisis situation is recognized and ultimately internationalized in the terms of international security. As world politics are embedded in power relations, the strength of the EU to have an impact on world politics in contrast with other type of actors such as individuals, NGOs or third States among others have not at their disposal sufficient power to conduct international events. In fact, the performative dimension of EU crisis management plays a decisive role to define the frames in which regional crises take place. Similarly to other international organizations or great powers, the potential of its security devices and institutional/administrative procedures, the EU is able to modify the structure of the situation, to raise an external event to the category of international crisis, and to intervene through its crisis management framework in order to conduct the crisis as part of an international security framework.

⁶² Paul Ricoeur, “La crise: un phénomène spécifiquement moderne?...Op. Cit

This does not mean that any potential crisis is directly translated into an international response conducted by international actors. The intention is not to oversize the international scale. There are communities that at the individual, collective or regional level could be considered more or less permanently (or chronic) in a crisis situation.⁶³ The necessary change in the status of an event, turning to be formulated in terms of international crisis, if it happens, it is not directly translated into an international response. This process ultimately depends on the structure of the situation each time –the structure of power relations, the dominant/subversive frameworks of subjectivity and the structure of materiality (structure-agent) in a given context.

This operationalisation of ‘total’ concept of crisis recognizes, in reverse, the unpredictable nature of what is hidden by the state of things. That is, the disruptive nature of those transboundary phenomena that become, through a sudden escalation of events, international security problems. Recent events such as the emergence of ISIS, the series of terrorist attacks in Europe and the opening of spaces of armed violence in Africa as well as the humanitarian and political crises such as migrations, the refugees and asylum policy express, particularly from an EU perspective –EU security practitioners– a similar temporality and (exceptional) status –i.e. an international crisis– different from what might be considered the normal functioning of modern societies. In this sense, although any given crisis can be explained according to a set of political

⁶³ In addition, it is relevant to underline the present research project does not avoid the extensive literature about crisis management, peacekeeping and adjacent areas of study as well as the different scales, dimensions, data about the controversial discussions on this issues. The purpose is to frame the object of study by focusing on the problematic relation between security and government within the processes of social regulation in modern societies.

or social causes, EU security practitioners also tend to stress –at least implicitly– the unpredictable and disruptive nature of contemporary security crisis.⁶⁴

To conclude, all these phenomena are just a few examples of the complexity and intelligible nature of contemporary international security. The informational imbalance experienced by governmental bodies when they have to respond to transboundary political and social claim in a context of increasing awareness of the circulation of risks and crisis situations, it poses a fundamental political problem of government. In this sense, the following section completes this conceptual problematisation by questioning the following notions: risk, crisis situations, complex/uncertain environments, risk/crisis management, security devices and crisis management assemblages.

1.4.4. The regulative principles of the European Union security governance: Crisis Management and Societal Security

The concept of crisis, considered as a privileged place of security, led us therefore to question the differentiation between the conception of a ‘total’ crisis and the ‘regional’ crisis. In the case of a regional crisis, an escalation of events could imply the constitution of a crisis situation which could consequently entail the existence of destabilising forces –whether it is

⁶⁴ Anthony Burke and Rita Parker, eds., *Global Insecurity: Futures of Global Chaos and Governance* (London: Palgrave Macmillan, 2017), doi:10.1057/978-1-349-95145-1; David Chandler, “Beyond Neoliberalism: Resilience, the New Art of Governing Complexity,” *Resilience* 2, no. 1 (2014): 47–63, doi:10.1080/21693293.2013.878544; Marc Welsh, “Resilience and Responsibility: Governing Uncertainty in a Complex World,” *Geographical Journal* 180, no. 1 (2014): 15–26, doi:10.1111/geoj.12012; Abrahamsen and Williams, “Security beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics”; Aradau, Lobo-Guerrero, and van Munster, “Security, Technologies of Risk, and the Political: Guest Editors’ Introduction”; Claudia Aradau and R. Van Munster, “Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future,” *European Journal of International Relations* 13, no. 1 (2007): 89–115, doi:10.1177/1354066107074290.

legitimated or not, morally accepted or not, strategically enhanced or unintended, but always depending on the situational structure of each event (crisis). The passage from the concept of 'regional' crises to 'total' crisis basically responds, as it was already mentioned, to the increasing interconnectedness between social systems. The unmanaged nature of the full spectre of possible or potential 'social conditions of emergence' that could lead to an escalation of events (outbreak) opens a strategic field of action in international security. According to this relations, whereas nuclear arsenals in the Cold War monopolised by the states and the systemic crisis stability predominantly lied on the appropriate management of great powers disputes, the contemporary distribution of power has been sufficiently decentralised to the extent that, thanks to simultaneous transformations such as the emergence of new technologies, an increasing number of agents are embedded in the conditions of possibility for trigger in various forms not only a limited destabilization but a total (systemic) destabilization. It is definitively, at this point, where the concept of 'total' crisis acquires it relevance in this research.

It is then in this context where question concerning the 'good management' of crisis in a situation of *governmental gap* and rescaling systemic impact of non-state actors represents a crucial problematic as it poses the requirement for rationalizing the exercise of state power. Remembering the aforementioned discussion about the CA, it was in these terms that the CA was strategically conceived by EU security practitioners to re-assemble EU power. In addition, it is also important to consider the resulted geopolitical situation after the end of the Cold War. In spite of the passage of the US hegemonic period, this period has been characterized by a pronounced gradual process of bifurcation

between the resources of States and the financial resources of economic agents as well as an unprecedented decentralisation process of power in modernity.

These set of conditions constitute the core matrix that shapes contemporary relations of power in world politics. Giovanni Arrighi et al. describe the structure of the situation in the following way: 'Whereas previous transitions resulted in a greater *fusion* of world financial and military power under the jurisdiction of the rising hegemon than had been realized by the declining hegemon, the present transition has resulted in a *fission* under different jurisdictions of the two sources of world power. This bifurcation of military and financial power is the true anomaly of present transformations of the global political economy as perceived from the angle of vision of geopolitics and high finance.'⁶⁵

This is explained to some extent by a model of accumulation in global political economy –based on neoliberal principles– that implies the redistribution of power previously concentrated in the State, since 'this dispersal of financial capabilities among multiple competing centres –none of which can remotely aspire to become world hegemonic on its own– has widened the gap between the rapid capital accumulation in the region on the one side, and the capacity of the states that host the centres to sustain organizationally the expansion on the other.'⁶⁶ But this *governmental gap* and decentralization of power also contributed to the lower probability of a possible war between great powers of the interstate system. In essence, the established strategic framework based on defence against any other unit (mostly a third state) seems not to represent the

⁶⁵ Giovanni Arrighi and Beverly J. Silver, eds., *Chaos and Governance in the Modern World System*, Contradict (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999), 95.

⁶⁶ *Ibid.*, 96.

superior axis of international social regulation in the matrix in contemporary world politics, but the effective construction of 'secure' environments for the correct modulation of the fluctuation of risks (regional or systemic); which is profoundly related with the emerging risk-based management strategic framework on the one hand, and the leap from an friend-enemy framework to a government-population framework.⁶⁷

This notion of government-population framework identifies the consolidation of an emergent EU security governance framework which would consist in ensuring the expected reproduction/existence of the EU/MS societies through risk management assemblages, being the CA its mode of assembling security devices and its strategic aim the regulation of international (systemic) crises that potentially circulate in the interlinked continuum between the EU and its neighbourhood regions.

This interlinked continuum is operationalised by questioning the notion of societal security, which is rather different from the terminology used by Morten Kelstrup (2004) and also Wæver et al. (1993) and Buzan et al. (1998). In this sense, Wæver et al. problematise the concept of security as it concerns threats to cultural identity, rather than state sovereignty.⁶⁸ Separating the state and the society, the act of enunciation of security in the name of the state do not speak necessarily in the name of society and vice versa. In this line, the

⁶⁷ Seth Schindler, "Governing the Twenty-First Century Metropolis and Transforming Territory," *Territory, Politics, Governance* 3, no. August (2014): 1–20, doi:10.1080/21622671.2014.937453; Oliver Richmond, "A Post-Liberal Peace," ed. Tom Woodhouse and Oliver Ramsbotham, Routledge (London: Routledge, 2011); Mark Duffield and Nicholas Waddell, "Securing Humans in a Dangerous World," *International Politics* 43, no. 1 (2006): 1–23, doi:10.1057/palgrave.ip.8800129; Michel Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège De France, 1977 - 78....Op. Cit.*

⁶⁸ Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner Publishers, 1998); Ole Wæver et al., *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (New York: St. Martin's Press, 1993).

concept of societal insecurity has also been proposed, which includes 'collective identities that might be threatened' and 'situations in which many and maybe all individuals in a society are threatened or experience threats, as well as situations in which these threats are not articulated against a greater collective identity'.⁶⁹

A synthesis of these two last definitions would rather fit in the present research object and its methodological device; although various preliminary considerations should be taken into account. Concerning the process of institutionalisation of societal risk or threat, the crisis management apparatus and the act of *reconnaissance* of an 'internationalized' crisis have been primarily operationalised by focusing particularly on the EU security governance model and its crisis management framework, as part of a major complex of governmental security providers (NATO, OSCE); but the role of non-state actors was also considering.⁷⁰

The concept of societal security, as it is embedded in a risk society explanatory framework, identifies the contemporary conditions in which the core elements that ensure the existence of a political community as a society could be under risk or threat. The increasing perception that a society is under risk is partly due to the increasing possibilities that different forces could produce or reproduce the individual and collective perception (direct or indirect) of being at risk in everyday life, whether it is perceived individually or collectively. As

⁶⁹ Morten Kelstrup, "Globalisation and Societal Insecurity: The Securitisation of Terrorism and Competing Strategies for Global Governance," in *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*, ed. Stefano Guzzini and Dietrich Jung (London and New York: Routledge, 2004), 106–16.

⁷⁰ J. Peter Burgess and Naima Mouhle, "International Collaboration on Societal Security: NATO, the EU, the UN and Norway," 2008, <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=172&type=publicationfile>; J. Peter Burgess and Sissel Haugdal Jore, "The Influence of Globalization on Societal Security: The International Setting," 2008.

it was seen above, the increasing interconnection among social spheres would contribute to consolidate the conditions of linkage between risk and threat forces (wherever they come from) and those intersubjective, biosphere and technological (critical or systemic) elements that makes a society what it is and sustain its existence as a modern society.⁷¹ That is, the increasing perception that a society is under threat is not longer only circumscribed to an identifiable enemy or to weapons of mass destruction.

In terms of the current conception of security governance, the resulting paradox could be summarized in the following relation: in the face of the disruption of forces within complex and interconnected (and increasingly 'securitised') phenomena, risk-based strategic thinking and crisis management apparatus would provide the strategic and operational field of action, potentially capable of articulating an effective regulation of these societal risk-based emergencies. In other words, the concept of 'total' crisis underlies the present EU security governance model, which conducts the EU to the idea of stability (consequently, decentring the idea of peace) as a pillar of its security policy, as the current cybernetic complexity overflows any the strategic horizon that would come to fully ensure a sufficient degree of security (measurable and perceived) as well as an effective functioning of the current state of things.

This expansion of the risk-based societal security formation leads to the subsequent internal-external security convergence within EU and MS, which could be primary completed from the concept of security continuum,

⁷¹ J. Peter Burgess, "Human Values and Security Technologies," 2008, <http://jpeterburgess.com/wp-content/uploads/2010/01/2008-copy.pdf>.

introducing therefore a more feasible theoretical device to analyzed the increasing number of objects to be governed, the dissolution of the security state devices and the importance of systemic risks.⁷² Equally, the increasing security continuum field among social and governmental issues have contributed to the passage in the EU from national security, state security and sovereign security to societal security, i.e. the assumption by governmental structures of the growing perception of insecurity related to the ontological framework that assembles the range of practices of identification or possibilities of enunciation that conform the possibilities of *being* within a given political community.⁷³ The current era of government in Europe would be characterized by an exponential growth of awareness that identity or existential-related elements could be more feasible under risk or threat by a broader range of causes than the traditional ones.

Thus, from a governmental perspective, the major mobilisation and extension of the conditions of emergence of the risk-based security discourse contributes partly to create a security continuum, an ideational and material ground from which the act of enunciation in security offers a more extensive field for

⁷² Alistair J.K. Shepherd, "The European Security Continuum and the EU as an International Security Provider," *Global Society* 29, no. 2 (2015): 156–74, doi:10.1080/13600826.2015.1018146; Didier Bigo, "Globalized (In)security: The Field and the Ban-Opticon," in *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*, ed. Didier Bigo and Anastassia Tsoukala (Abingdon: Routledge, 2008), 10–48, doi:10.4324/9780203926765; Didier Bigo et al., "Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies," *The Field of the EU Internal Security Agencies* (Centre d'études sur les conflits/l'Harmattan, 2007); Didier Bigo, "When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe," in *International Relations Theory and The Politics of European Integration. Power, Security and Community*, ed. Morten Kelstrup and Michael C. Williams (London: Routledge, 2000), 171–204.

⁷³ Christopher S. Browning and Pertti Joenniemi, "Ontological Security, Self-Articulation and the Securitization of Identity," *Cooperation and Conflict* 52, no. 1 (2016): 31–47, doi:10.1177/0010836716653161; Claudia Aradau and Jef Huysmans, "Critical Methods in International Relations: The Politics of Techniques, Devices and Acts," *European Journal of International Relations* 20, no. 3 (2014): 596–619, doi:10.1177/1354066112474479; Steele, *Ontological Security in International Relations...Op. Cit*; Mitzen, "Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma...Op. Cit

security practitioners.⁷⁴ That is, the current security governance framework operates in an increasing number of policy areas and social domains, but also offers a more intensive treatment, to the point that more and more spheres of social life and, ultimately, it reveals that government/governance discourse is gradually provoked by a security logic.⁷⁵ In this sense, the CA contributes from a governance perspective to understand how transnational networks of security practitioners respond to these transformations as well as to understand the various implications of technological transformations and variations on the objects of security are embedded in this phenomenon.

According to Alistair Sheperd,⁷⁶ '[...] this security continuum can act as a framework to assess the nature of the security threats identified by the EU and its responses to those threats in terms of a dual blurring of the geographic (domestic-foreign) and bureaucratic (civilian-military) dimensions of security.' The introduction of this field allow to move the analysis on the emergence and selection of risk through the European Security Complex and the say they become public problems and at the same time governmental problems, observing then the way the EU CA contributes to modulate this assemblage. Multiple works focus on the securitization perspective, whereas the present analysis is rooted from a governmentality perspective and the posterior development of Beck's proposal, in which one of its main arguments refers to the idea of the impossibility and unfeasibility of public institutions to regulate contemporary potential risks in an era where risks are not potentially limited

⁷⁴ Didier Bigo, "Sociology of Transnational Guilds," *International Political Sociology* 10 (2016): 398–416, doi:10.1093/ips/olw022.

⁷⁵ Jef Huysmans, "Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security," *Alternatives: Global, Local, Political* 27 (2002): 41–62, doi:10.1177/03043754020270S104.

⁷⁶ Alistair J. K. Shepherd, "The European Security Continuum and the EU... *Op. Cit.*

either geographically or temporally. Insofar as these all range of circulative patterns are framed by field of forces that provokes the increasing technification and technologisation of the political performativity of security devices (*dispositifs*), whose configuration captures the subjects into the growing and acute spiral of organizing, calculating, measuring and, ultimately, governing social phenomena.⁷⁷ It is, then, this ontological framework which constitutes the security assemblages that constrain the field of agency – possibilities of individual and collective practices of identification–, where security devices represent its essential technical instrument.

⁷⁷ A more extensive discussion about this concept can be found, for instance: Michael Dillon and Luis Lobo-guerrero, "Biopolitics of Security in the 21st Century: An Introduction," *Review of International Studies*, no. 34 (2008): 265–92, doi:10.1017/S0260210508008024.

CHAPTER 2

HYPOTHESES AND CATEGORIES OF ANALYSIS

In order to explain the implications of the emergence of the CA towards international crisis management of the EU, a series of categories of analysis are defined to indicate variations or configurations that the object of study expresses in coherence with the proposed analytical framework based, as it is seen below, on institutional change, epistemic communities and security governance literature. The hypotheses presented in this section reveal the relevant categories to analyse the variations of the object of study. In addition, the process of research design should be understood as a partial contribution to explain a more general problematic embedded in the literature, i.e. how the EU contributes to international security governance as a security provider at present as well as the type of power relations it produces.

2.1. Hypotheses

The aim of the first two hypotheses is to identify possible historical conditions that contributed to enhance the CA as one of the strategic, institutional and security policy strategies of the EU response to the current security environment. Both hypotheses would allow us to analyse the changing contextual conditions that contributed to the gradual emergence and consolidation of the CA in the dominant EU security discourse.

Firstly, from a governance or state power perspective, there exists a consensus, which affirms that the EU regulation processes of social phenomena circumscribed to security issues are increasingly complex and interrelated with different policy areas that, in turn, regulate diverse social phenomena and policy issues.⁷⁸ According to the contextualisation of this project, the first hypothesis is: (h1) *the more the gap increases between the governmental capacities and the perceptions on the complexity of security issues, the more the comprehensive approach is developed.*

The comprehensive approach is defined as a whole-of-government technique implemented by an organisation or a group of agents with the aim to make use of its capacities and resources more efficiently towards a specific

⁷⁸ Holden, "Eternal Potential? Temporality, Complexity and the Incoherent Power of the European Union"; Annemarie Peen Rodt, Richard G. Whitman, and Stefan Wolff, "The EU as an International Security Provider: The Need for a Mid-Range Theory," *Global Society* 29, no. 2 (2015): 149–55, doi:10.1080/13600826.2015.1046422; Alasdair R Young, "The European Union as a Global Regulator? Context and Comparison," *Journal of European Public Policy* 22, no. 9 (2015): 1233–52, doi:10.1080/13501763.2015.1046902; Arjen Boin, Mark Rhinard, and Magnus Ekengren, "Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity," *Journal of Contingencies and Crisis Management* 22, no. 3 (2014): 131–42, doi:10.1111/1468-5973.12052.

problem.⁷⁹ The particularity of the EU CA reside in its *whole-of-ensemble* criteria applied to governmental bodies, whose elements share a categorical and conceptual strategic framework under a unique security assemblage while maintaining at the same time different degrees of strategic autonomy for each one. In order to operationalise this concept to the EU case, the EU CA suggests not only a combination of EU bodies and their toolbox, but also the expansion of this principle to their relations with third agents (public or private) designed to shape a common integrated response based on a coherent and effective shared strategic framework of intervention: (C1) *effective application of a whole-of-government approach*.⁸⁰

Secondly, there is an increasing perception that EU member states share a range of threats and risks that have to be confronted by implementing common instruments. The fifth hypothesis is: (h2) *the more perceptions of common risks and threats among EU institutions, the more a comprehensive approach perspective is developed*.

Common perceptions of risks and threats among EU institutions and Member States in relation to an identified local/regional crisis –or even a series of interrelated crises– could affect the degree of acknowledgement of the comprehensive approach as an appropriate notion, leading to the subsequent process of institutionalization of this concept. This relation leads afterwards to

⁷⁹ The Comprehensive Approach as a concept was defined as an independent variable after assuming operational inconsistencies that result from considering it as a dependent variable, once a first round of exploratory interviews was conducted with experts from the EU.

⁸⁰ Mark Furness and Gorm R. Olsen, "Europeanisation and the EU's Comprehensive...*Op. Cit.*; Costas M. Constantinou and Sam O. Opondo, "Engaging the 'Ungoverned': The Merging of Diplomacy, Defence and Development," *Cooperation and Conflict*, 2016, 1–18, doi:10.1177/0010836715612848; Oliver P. Richmond, "Peace During and After the Age of Intervention," *International Peacekeeping* 21, no. 4 (2014): 509–19, doi:10.1080/13533312.2014.950887.

an advanced EU comprehensive approach response, which could actually adopt diverse organisational forms and tools. The current consolidation of the EU comprehensive approach from this perspective is partially related with the first hypothesis: (C2) *variations on the perceptions of the increasing complexity of risks and threats*.

The next two hypotheses, on the contrary, focus more on the explanation of the logical strategic development of the comprehensive approach and how it is affecting the EU security governance model. This second set of hypotheses focus on the conceptual changes and the strategic decisions assumed by EU security practitioners which have been articulated that condition about the implementation of the EU CA in order to provide a general and reflexive evidence of the emerging rationality of the EU as a security actor.

Then, thirdly, the formation of the societal security model has been proposed and demonstrated in the literature. Contrary to the traditional literature about traditional security policy, this post interventionist rationality focuses more on dealing with international crisis as a consequence of the 'apparent' lack of responsibility from third states to protect their respective population.⁸¹ In this sense, the EU has deployed numerous responses with the objective of implementing capacity building actions for enhancing the capacity of fragile or weak states to protect their populations and, implicitly, regulate them as a risk-pool ensemble. The third hypothesis is: (h3) *the more capacity building actions are articulated as part of the possibilities of the EU's comprehensive approach,*

⁸¹ P 't Hart and B Sundelius, "Crisis Management Revisited: A New Agenda for Research, Training and Capacity Building within Europe," *Cooperation and Conflict* 48, no. 3 (2013): 444–61, doi:10.1177/0010836713485711; David Chandler, *International Statebuilding: The Rise of Post-Liberal Governance* (London: Routledge, 2010).

the more the EU security governance is articulated on the principles of societal security.

Capacity building actions towards a fragile/weak states identifies actions towards an internationally assumed structural incapacity of a State(s) to provide effective responses to the security, social and economic needs for its/their population(s) as well as to reduce the potential possible effects that this situation could generate at the international security scale.⁸² According to an operationalised definition, EU capacity building actions towards a fragile/weak states with the aim to reduce the potential risks of any humanitarian and social crises due to the lack of capacity of that State to manage the risks (or threats) that affect to the population within a defined territory, which could presents potential risks among a wider networked of potential/current crises at the international scale: (C3) *capacity building actions towards fragile/weak states as part of the EU CA within the risk/crisis management framework.*

Fourthly, the evolution of liberal-based concepts such as R2P, capacity-building actions and the security-development nexus among others, indicates a tendency to operate under the notion of resilience and societal security, whose degree of implementation seems to differentiate the EU: (h4) *the more actions to promote resilience are articulated within the EU's comprehensive approach,*

⁸² P. Patton, "Government, Rights and Legitimacy: Foucault and Liberal Political Normativity," *European Journal of Political Theory* 15, no. 2 (2015): 223–39, doi:10.1177/1474885115582077; Rafael Grasa, "Consolidación y construcción de la paz y nuevos rostros de la violencia: la evolución de la teoría y de la práctica dos décadas después del fin de la Guerra Fría," en *Cursos de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales* (Vitoria-Gasteiz: Thomson Reuters Aranzadi, 2014), 393–431; Oliver P. Richmond, *La paz en las relaciones internacionales* (Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012); Jens Stilhoff Sørensen and Fredrik Söderbaum, "Introduction – The End of the Nexus?," *Development Dialogue*, 2012, 19; Roland Paris and Timothy D Sisk, eds., *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (Routledge, 2009), doi:10.4324/9780203884836.

the more the EU security governance is articulated on the principles of societal security.

Resilience actions and management actions to assist populations at risk⁸³ indicate the EU's perception of conflicts or an ecology of crises in a delimited territory that a population is suffering, which produces an institutional perception of humanitarian crisis and international security risk.⁸⁴ The following definition of this notion as a category of analysis suggests that those actions conducted by the EU towards humanitarian crises and its potential international risks (or threats), natural or man-made, are articulated through a comprehensive approach perspective: (C4) *resilience actions to assist populations at risk as part of the EU CA within the risk/crisis management framework.*

As part of the expansion of the EU capacity to respond to security phenomena through the comprehensive approach, the increasing importance of capacity building actions and the promotion of resilience under the CFSP/CSDP are institutionally consolidated with the launch of the EUGS. This document stresses a set of priorities such as the development of an integrated approach to external crises and conflicts as well as the need to articulate a more coherent and effective external policy under an integrated approach principle. This recognition of the centrality of the CA as well as the international crisis

⁸³ The idea of defining the concept of Population>Crisis, in relation to the Failed/Weak State is a preliminary attempt to operationalise the relation Government-Population, based on the concept of good governance. According to the concept of governmentality previously referred, governmental practices produce populations to the extent that the latter represents the group of people that is being governed by public policies.

⁸⁴ Marc Welsh, "Resilience and Responsibility: Governing Uncertainty...*Op. Cit.*"; Claudia Aradau, "The Promise of Security: Resilience, Surprise and Epistemic Politics," *Resilience* 2, no. 2 (2014): 73–87, doi:10.1080/21693293.2014.914765; Chris Zebrowski, "The Nature of Resilience," *Resilience* 1, no. 3 (2013): 159–73, doi:10.1080/21693293.2013.804672; David Chandler, "Resilience and Human Security: The Post-Interventionist Paradigm," *Security Dialogue* 43, no. 3 (2012): 213–29, doi:10.1177/0967010612444151.

management framework, in which both elements are conceived as central lines of action, contributes to provide evidence on the progressive consolidation of an *EU security continuum* based on the principles of societal security; i.e. with a broader spectrum of action and increasingly sensitive to all possible societal dimensions of security.

However, some conceptual relations remain to be clarified between the EU crisis management apparatus and its articulation through the comprehensive approach to external crises and conflicts and the implications it generates in the field of international security and, consequently, in the way EU security governance is articulated. Hence, in close relation with the previous hypotheses, the last two hypotheses would allow to explain more general trends of the EU as a security provider by focusing on the process through which the EU comprehensive approach contributes to consolidate the crisis management oriented profile of the EU in international security.

Fifthly, threats and risks are increasingly networked-based at a large scale while small-scale conflicts or complex crises seem to predominate. At the same time, large-scale wars where large scale military forces still seem unlikely nowadays in the European neighbourhood, even when tensions can be identified among great powers. In sum, building prosperous and secure scenarios in complex environments seems nowadays more relevant than only struggling with enemies.⁸⁵ The fifth hypothesis is: (h5) *the more the perceptions*

⁸⁵ K. Krause, "Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments," *Security Dialogue* 36, no. 4 (2005): 447–62, doi:10.1177/0967010605060449; David Chandler and Oliver P. Richmond, "Contesting Postliberalism: Governmentality or Emancipation?," *Journal of International Relations and Development* 18, no. 1 (2015): 1–24, doi:10.1057/jird.2014.5.

of the increasing complexity of the security environment are, the more the stability of the regional neighbourhood becomes the dominant objective in security policy.

These trends over the last decades in the EU/MSs complex assert the need to adapt governmental capacities, instruments and strategic principles to a changing security environment in conjunction with private agents. As long as security is more interconnected to other social systems instead of being shaped almost exclusively by the influence or actions of the *enemy(-ies)* – traditionally third states, block of states of subversive armed groups–, governing the unexpected having at their disposal decreasing capacities seem to indicate one of the current trends that prefigure the conditions which EU security policy is shaped. Assuming that, the following category is considered: (C5) *perceptions of the increasing complexity of the security environment.*

Finally, according to how the security environment is defined by EU practitioners, the main concern is related to how complex scenarios have to be better managing from a security perspective with decreasing resources. In this regard, the focus seems to be on how to build secured scenarios by identifying and securing the most critical elements of a social system at each moment in order to enhance developmental dynamics, whereas the traditional *friend–enemy* rationality or interstate relationships of power seems to be subsumed in the former. The sixth hypothesis is: (h6) *the more EU crisis management is consolidated, the more the EU's crisis response is articulated according to a comprehensive approach method.*

This sixth hypothesis runs therefore the opposite way of the first one. In this case, the consensus among EU security practitioners about the development of

an EU crisis management could act as a catalyst for the growing awareness of the need to enhance the development of the comprehensive approach within the EU. To the extent that an EU crisis management policy tool is adopted, it also prefigures the perception of the need for greater coherence and effectiveness of EU external action. For instance, once the EU missions and operations are designed and planned at an early stage following a comprehensive military/civil political and strategic framework in principle, then, they are operationalized as EU civilian/military missions or military operations. These are mostly combined on the ground within a broader comprehensive approach framework of civilian and military units from external partners. In this regard, it could be the '*habitus*' that creates the need for a coherent and effective EU external action. The category is: (C6) *risk/crisis-based security actions as part of the response to crisis within a context of fragile and conflict-affected states*

2.1.1. Categories of analysis

The process of operationalisation of categories is displayed at this point. The first part of the categories refers to the variations in the EU crisis management framework in accordance with the transformations occurred in the security environment over the last two decades and how these variations have affected the EU external and security policy. It will be measured by tracing two indicators: (C1) *variations about the gap between governmental capacities at the disposal of member states and the EU institutions* on the one hand, and the (C2) *increasing perception of risks and threats gradually acknowledged by security practitioners*, on the other. More particularly, this analysis focus on the range of

explanations used by EU security practitioners, the production of official strategic documents from EU bodies to justify the implementation of a whole-of-government approach within the EU institutions and policy-tool, according to their crisis management rationality. This is particularly evident when analysing how EU security practitioners enhanced the current model of EU comprehensive approach for developed while refusing other strategic possibilities.

Regarding the second set of categories, they have been design to ground these two types of actions, capacity-building actions aim to enhance governmental assemblages from third countries or regions and promoting resilience through humanitarian and development programs aim to enhance individuals, communities and institutions to cope, adapt and quickly recover from shocks or crises, according to security and social standards. Both predominate in EU CFSP/CSDP actions and affect the EU security governance model by conditioning the identity of the EU as a security provider. The effects of the variations within the EU crisis management framework articulated by a CA method, will be measured by analysing the variations on this relation conditioned by the strategic choice of implementing (C3) capacity building actions and (C4) promoting resilience. Then, these two categories are respectively analysed by measuring (C3) variations in the development of capacity building actions towards a fragile/weak states and (C4) variations of the relevance promoting resilience towards individuals, communities and institutions. The analysis focus on the common range of discursive practices among EU security practitioners, the production of official strategic documents by EU bodies and the development of policy-tools in this regard

by triangulating how these three sets justify their assembling (CA) within the EU crisis management to, subsequently, explore their role in the advent of a transboundary societal security framework.

Regarding the last block, these two last categories allow us to identify the degree of consolidation of the EU CA towards a crisis management and, inversely, how the security practices resulted from this assemblages reinforces the development of the CA. Considering these two hypotheses in conjunction, they propose a possible link between the (h5) variations in the perception of the complexity of the security environment and development of the EU CA within the EU security governance model through the development of a crisis management framework. These dynamics will be measured by analyzing the (C5) *perceptions of the EU security practitioners about the increasing multidimensional range of security (CA)* as the necessary equivalent response against the security environment and, conversely, by analyzing the (C6) *perceptions of the necessity to improve the CA within the EU CFSP/CSDP* framework in order to provide evidences on how security practices within the EU crisis management has affected the general perception of the necessity of the CA –assuming the performative logic of security devices.

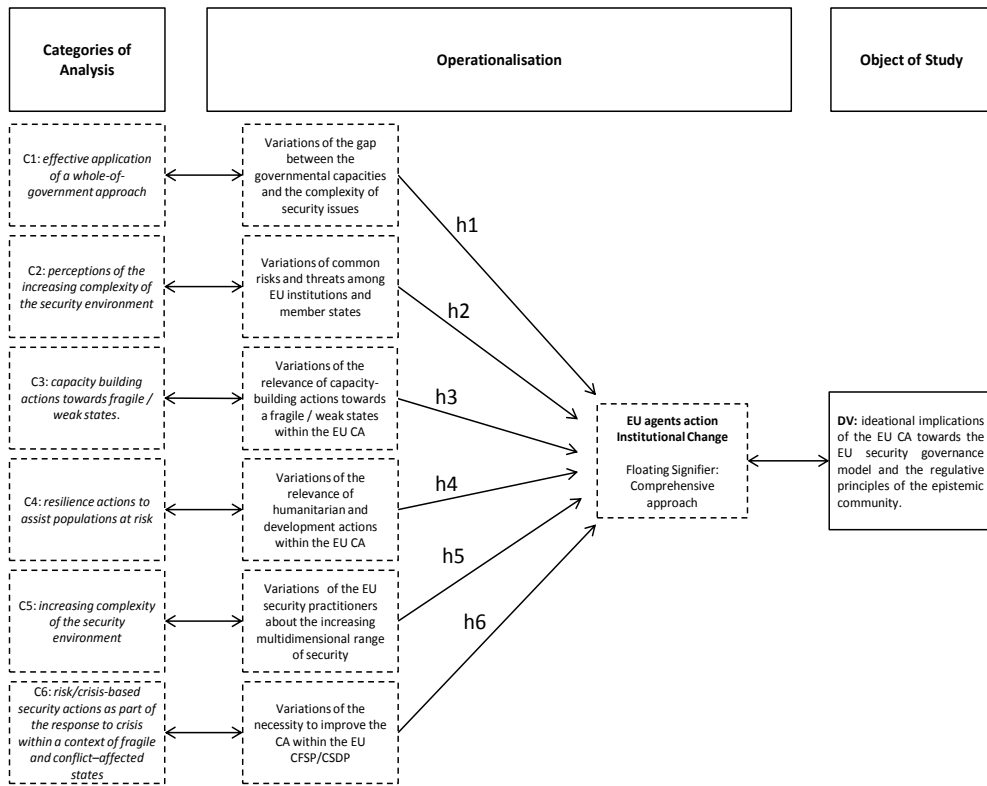


Fig. 1 Operationalisation of categories. Source: own elaboration

2.2. The emerging era of social regulation/government and the EU security governance model: the relevance of the study.

Understanding the emergence of the CA as a key concept of contemporary security policy implies drawing attention to the relation between two realities: (a) the CA provides evidence of the transformations on the state and governmental bodies in terms of social regulation processes (local and international) on the one hand; and (b) it is considered as one of the indicators on the transformations of security and the security environment, i.e. on the way social phenomena are intersubjectively constructed in terms of security

and social order, on the other hand. The present project primary assumes the full range of determinations derived from the dialectical relations of the two continuums, i.e. between the global assemblages of risk and the correspondent global assemblages of security –both network-based assemblages are considered extremely heterogeneous and are shaped by state and non-state actors embedded in a geographical cybernetic framework–. In addition, the increasing number of relevant political issues that are affected by what happens within this relation could provide evidence on how debates on security condenses multiple series of determinations that could allow us to understand decisive transformations of contemporary social regulation processes, and how the EU structures international processes. How these phenomena result in the current changing world will contribute decisively to determine the following decades of the European citizens' everyday life and their place in the world.

The EU as a case study lies in three elements: (i) The EU represents a singular case study due to the singularity of its nature –extensively analysed–, in this case as a security provider; (ii) the EU still represents a global security provider in process of construction, which implies a considered explanatory potential to the study of the emergence of the CA; (iii) this process of ascension of the EU as a security provider between great powers, states and non-state actors implies the emergence or formation-process of a novel epistemic community within autonomous processes and with its own inertia or *habitus*.

In sum, the case of the EU CA represents a paradigmatic example of these premises. As the EU has at its disposal a particular and wider range of policy-

tools articulated through a CA method that provides the EU a particular material platform to transform the world –however, sufficiently evidenced in the literature. In addition, the emergence of the liberal consensus at the end of the Cold War has contributed enormously to shape the EU identity as a security provider. The liberal theoretical tradition in world politics has always played a crucial role in the conception of international regimes, mainly in what concerns economics. However, the successive international crises which have occurred since the end of the Cold War have implied somehow a mayor role of the liberal rationality in international security governance, establishing a particular historical period characterised by the consolidation of the liberal hegemony in ideational and institutional terms through the framework of global governance assemblages, partly enhanced by technological transformations of the second half of the twentieth century. In particular, the liberal rationality especially applied to international political economy since 1945 had already experienced a partial emergence in the 1980s towards international crisis and conflicts regulation. For its part, the political agendas of governments and international organisations had experienced a similar trajectory, contributing to the expansion of security agenda. With the end of Cold War, this liberal narrative was extended gradually to the domain of management of international crises where EU has played an increasing leading role.

The present research project does not propose a normative debate about the EU as a global actor, in terms of policy-making, in terms of politics, in terms of human rights, global governance, globalisation and foreign policy or as a security provider. Considering the valuable insights of this lines of research,

the present research project proposes a complementary contribution to these central debates, but contributing from the perspective of the impact that technology, security technologies of risk and the political implications of the increasing spiral of security in modern societies have in the EU as a security provider and as a global actor. This research strategy allow us to contribute to the debate by emphasising the role of technological transformations in security and modes of assembling security devices (comprehensive approach) on the performance and principles of security providers (identifying the European Union as a case study), which has not been sufficiently explored.

In research terms, this project represents an opportunity to advance in the understanding of the current EU policy proposals, which are committed to secure our everyday lives. Then, considering the EU as a *sui generis* security provider in world politics, the study of the EU security governance model represents a necessary and a cutting edge research effort in social and academic terms. The current geopolitical context, the potential of the EU as a global actor and the historical changes that the EU is experiencing, confirm the present inflection point that the integration process is facing.

The analysis of the EU CA would allow us to provide evidence on third areas of the EU security policy: (a) what type of global actor the EU is since the approval of the Lisbon Treaty by focusing on the way the EU governs international security issues, (b) how to measure more accurately the impact of the EU as a security provider on third countries and on international regimes and (c) how could the EU promote more efficiently its interests and values in international security governance.

The EU has developed an 'autonomous' realm in terms of security since the end of the Cold War, not only because of the relation between drivers and constraints in the integration process, and not only because of the geopolitical context after the Cold War, which have effectively modulated the process. The present project therefore focuses on the transformations occurred in the field of security that affected the EU as a security provider, the nature of which prefigures the demands of a new era of security governance, to which the EU is better able to adapt. This does not mean that the EU is a security provider that structures the environment according to its model, but is potentially best adapted to the new requirements of the current international state of things.

However, having a high degree of adequacy does not necessarily lead to predominance *per se*. It takes more than a good diagnosis and a good adaptation to the environment to be secure. It is necessary to build a security device that could attract/drag other actors according to progressive and emancipatory principles. It means, in short, relations of power in all its possibilities, not only normative power, soft power or 'apparent' superior values of democracy and human rights. It is a question of responding to power relations by constructing security devices in foreign policy that are capable of overflowing the instruments of third security providers, thus building favourable scenarios by structuring the international reality in favour of one's interests and values.

2.3. Plan of the work

Once the general framework of the present thesis has been sufficiently framed, the development of the thesis is structured according to the following criteria.

The aim of the third and fourth chapters is to trace the historical ground from which the CA emerged as a core strategic principle for international security regulation. This process has been articulated in three historically situated discursive formations, following the principles of a discursive-historical approach. The first discursive formation identified three lines of force. The first one explores the emergence of the neoliberal doctrines of political economy, the proliferation of competitors/co-operators of the state on the use of violence -or on the provision of security- as well as the decisive technological transformations that accompanied the decreasing state power in relative terms. The second discursive formation, on the contrary, explores the increasing expansion of the objects that have progressively become susceptible of being regulated by the state. The third discursive formation explains the historical constitution of the EU as a security provider as part of the European security complex since the end of the Cold War. Considering the European integration as an historical line where the emergence of the CA could be traced, in this case in closed relationship with the EU. This chapter identifies the previous historical 'conditions of emergence' that contributed to set the social conditions to the rise of the comprehensive approach as an emerging concept of the EU model of security governance. This particular approach allows us to better understand the structural constraints and potentialities that framed the security practices of EU bodies and experts that conditioned why a particular series of strategic decisions were taken and not others. Equally, it allows us to explore the emergence of a series of concepts that have in common a distinct tendency towards the rationalization of the state power:

comprehensive approach, critical infrastructure, internal-external security nexus, civil-military integration and resilience among others.

The second and third chapter develops different theoretical discussions in order to draw the analytical framework for the subsequent analysis of data. The fifth and sixth chapter consists of three sections. The first section starts by assuming a 'security governance turn' driven by three main concepts presented in a logical continuum: governance, regulation and security. The relation between governance and security allows us to consolidate the first stage of the analytical framework in order to frame the following section, where the role of ideas in security discourse and institutional change is discussed on the basis of epistemological communities, which play a crucial role in the production and re-production of security practices in any organisation or institution. In this particular case, the role of ideas in security policy change is analysed in coherence with the concept of epistemological communities –with special emphasis on the concept of Security Communities, which is developed as a research tool.

In sum, in coherence with the previous genealogic strategy where the historical roots of the CA within the EU are explored, the second and third chapter are developed to assemble the necessary analytical device to study the CA by questioning its role within the EU as a security provider. The resulting analytical device allows us to explore how it works, the aggregation of different strategic justifications about this type of assembling–the relation between dominant and contested security frames–, that led to current status of the CA, consequently, to explore the political implications derived from the way the current regulative principles of the EU security governance model has

been justified as a regulative framework since the approval of the Lisbon Treaty.

In the seventh and eighth chapter, the aim is to conduct the data analysis. The categories of analysis are therefore operationalised in correspondence with the hypotheses and the ulterior triangulation of the semi-structured interviews, official documents and policy-tool designs, which are processed to this aim. In the seventh chapter EU institutional settings and bodies –mostly CFSP/CSDP– are drawn and discussed. The objective is to examine the institutional framework in which EU bodies and security practitioners perform security practices and decide about security. This analysis of the EU institutional settings and official documents allows us to explain the technical configuration of the framework through which the EU comprehensive approach concept is shaped *ad intra* and to identify relevant particularities of the EU as a *sui generis* actor in comparison with third states or international organizations, *ad extra*. Ultimately, a series of semi-structured interviews with EU policy-makers are conducted in order to identify to what extent the emergence of the CA is producing emergent discursive strategies used by this community when explaining the current transformation of the EU security policy within the broader strategic framework of the CFSP/CSDP.

To conclude, in the concluding chapter, the hypotheses are tested with the subsequent rising results, which are followed by the final section dedicated to the conclusions.

HISTORICAL PART

CAPÍTULO 3

MAPEANDO LAS CONDICIONES HISTÓRICAS DE LA EMERGENCIA DEL ENFOQUE INTEGRAL DE LA SEGURIDAD

El objetivo de este capítulo es rastrear la aparición del concepto del enfoque integral y su emergencia como concepto central aplicado al gobierno internacional de la seguridad en las organizaciones internacionales de seguridad en Europa. Como se ha visto más arriba, la amplitud y laxitud del concepto exige desde un punto de vista analítico la necesaria construcción de un contexto en el que poder rastrear mediante relaciones sus condiciones de posibilidad.

Con tal propósito, una primera parte tratará de identificar las referencias históricas de dicha emergencia los cambios en el campo de relaciones que han contribuido a transformar las bases de la enunciación de la seguridad y del gobierno.

Por un lado, se profundiza en las distintas transformaciones que han tenido lugar en los sistemas políticos durante los años sesenta, setenta y ochenta –con especial atención a las experiencias de Europa occidental– que se expresan en dos niveles: la ampliación de los asuntos susceptibles de ser reconocidos en el campo de lo político y con ello, la creciente ampliación de los asuntos susceptibles de recibir un tratamiento securitario –ampliación y profundización de la seguridad. A continuación se completará el análisis con la transposición a escala internacional de estos procesos y la discusión en torno al papel que ha ocupado el marco de la paz liberal en la consolidación de un modelo de gobernanza internacional liberal de seguridad tras la guerra fría.

Por otro lado, se discute el proceso complejización del entorno de seguridad internacional a partir del año 2000. En primer lugar, se realiza una exploración de los cambios al interior del marco de la paz liberal marcado por la incorporación de elementos seguridad de tipo realista tras el 11 de septiembre. En segundo lugar se discuten los efectos de este giro en el proceso de ampliación de los objetos de seguridad heredados de décadas anteriores y sus efectos en la creciente relevancia de los ensamblajes de seguridad en diferentes áreas de las políticas públicas, tras lo que se expondrán unas primeras implicaciones de estas trayectorias en el tipo de gobernanza que caracteriza a la UE.

En una segunda fase, la constitución de la UE como actor de seguridad se analiza en referencia a los dos campos categoriales que han dominado el marco discursivo de referencia en el campo de la regulación internacional de

la seguridad en las últimas décadas, y que han servido de referentes narrativos desde los que la UE ha fundado su identidad estratégica en tanto que proveedor de seguridad. Los dos campos categoriales dominantes en la regulación de los asuntos de seguridad internacional con sus respectivas espacialidades de poder son: (a) el complejo liberal de seguridad y (b) el complejo realista de seguridad.¹ La operacionalización de ambas líneas de pensamiento permite dotar al análisis de estructuras discursivas históricas de referencia desde las que trazar el origen de la forma actual de seguridad integral pues permite, por un lado, analizar su trayectoria en relación a los dos campos categoriales históricamente instalados en el discurso de la seguridad del pensamiento occidental en relaciones internacionales y, por otro lado, analizar el concepto en términos propios de gobierno o *policy* y su actual encaje como parte del marco estratégico de la UE y en la vigente *EU Global Strategy*. El capítulo finaliza con el rastreo del enfoque integral en el marco de la EU como parte de la historia del complejo europeo de seguridad, entendido como espacio inestable y de disputa entre diferentes modelos de gobernanza como resultado de la naturaleza cambiante de las preferencias discursivas de los profesionales de la política de seguridad de la UE.²

¹ Véase, por ejemplo, análisis similares: Michael E. Smith, "A Liberal Grand Strategy in a Realist World? Power, Purpose and the EU's Changing Global Role," *Journal of European Public Policy* 18, no. 2 (2011): 144–63, doi:10.1080/13501763.2011.544487; Esther Barbé, "Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE," *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 108 (2014): 7–21; Adrian Hyde-Price, "Neither Realism nor Liberalism: New Directions in Theorizing EU Security Policy," *Contemporary Security Policy* 34, no. 2 (2013): 397–408, doi:10.1080/13523260.2013.808070; Hedley Bull, "Civilian Power Europa a Contradiction in Terms," *Journal of Common Market Studies* 21, no. 2 (1982): 149–70, doi:10.1111/j.1468-5965.1982.tb00866.x.

² A. Michalski and L. Norman, "Conceptualizing European Security Cooperation: Competing International Political Orders and Domestic Factors," *European Journal of International Relations*, 2015, doi:10.1177/1354066115602938.

Una de las estrategias principales de este capítulo reside en entender el proceso construcción de la UE y su constitución como actor de seguridad a partir de las estructuras que conforman el suelo desde el que las decisiones de los practicantes de la seguridad cobran sentido estratégico en su adecuación en la forma en que la EU aparece en la historia de gobernanza de la seguridad. Esto es, no se analiza la progresiva preocupación y responsabilidad de la UE en cuanto que proveedor de seguridad por el buen funcionamiento del sistema internacional como resultado de las decisiones de los líderes de los EEMM y las instituciones de la UE. Por el contrario, este capítulo centra el en el proceso de formaciones de las estructuras previas que han ido conformando el campo de sentido, el campo de lo posible en el ámbito de la seguridad internacional, conformando así el espacio categorial desde el cual sus decisiones estratégicas que han conducido la PESC/PCSD cobran sentido estratégico.³ Esto es, la aproximación de este capítulo no se sostiene en primera instancia sobre las decisiones de los intelectuales de gobierno (*intellectuals of statecraft*)⁴ o profesiones de la seguridad de la UE y de los Estados miembros conforme a un análisis de las contingencias históricas de los conflictos y las disputas geopolíticas o los análisis institucionales o normativos. Se asume, por lo tanto, el estatus no natural de todo discurso de seguridad y el carácter intersubjetivo que condiciona la construcción de estos.

³ Véase, en un sentido paralelo: Gabino Regalado de los Cobos, “La política común de defensa y la defensa común en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa: factores que determinan la definición progresiva de una Política Europea de Seguridad y Defensa: hacia una defensa común europea” (Universidad del País Vasco, 2015). En dicha tesis doctoral se recoge según el autor, en síntesis, que los pasos en el proceso de integración europea en el campo de la seguridad han sido determinados en mayor medida por factores de necesidad que por factores de decisiones conscientes a favor del proyecto de integración.

⁴ John Agnew, *Geopolítica: una re-visión de la geopolítica mundial* (Madrid: Trama Editorial, 2005).

En definitiva, el presente capítulo no centra su análisis en las contingencias históricas sino en la incidencia de las estructuras discursivas dominantes que han ido prefigurando el origen de su consumación y fijación en el presente de la gobernanza de la seguridad de la UE, entendida como resultado efectivo entre otras posibilidades potenciales. La importancia de esta aproximación reside en la trayectoria no naturalizada de la EU en su constitución como proveedor de seguridad con respecto a las opciones vigentes de modelos de gobernanza internacional de referencia. Como se verá, la alienación de la EU con el paradigma liberal adelanta en cierto sentido la posterior evolución del enfoque integral en la UE y la trayectoria de ésta con respecto a las posibilidades de las que han dispuesto los practicantes de seguridad de la UE desde el Tratado de Maastricht. Este diferencial explicaría la importancia del enfoque integral en el caso de la UE, ONU y OSCE y su escaso peso aunque creciente en una organización como la OTAN.

Se puede identificar aquí una diferencia notable con los análisis más comunes, aquellos que parten de la consideración previa del proceso de integración como el fenómeno central de estudio, ya sea mediante el despliegue de modelos explicativos circunscritos a los procesos de integración (federalista, funcionalista o intergubernamental) o sea mediante el análisis de la historia de las instituciones y los Tratados a partir de las disputas de poder dentro de la UE entre diferentes actores⁵. Las implicaciones de esta decisión se reflejan en la genealogía resultante, evidencias que apuntan a la posibilidad de descentrar la constitución de la UE como actor de seguridad a la decisiones estratégicas y autónomas de agentes intervinientes en el proceso de integración (gobiernos,

⁵ Sthepan Keukeleire and Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union...Op. Cit.*

técnicos de la UE, etc.) o a modelos explicativos institucionales o de integración. El resultado de proceso respondería, en cambio, a las condiciones de este transcurso, pues su inicio está de alguna manera marcadas por la configuración de los modelos o posibilidades que conformaban en un momento concreto el marco de posibilidades de enunciación de la seguridad, esto es, el suelo categorial de sentido en el que los practicantes de seguridad de la UE han justificado la identidad estratégica de la UE en el campo de la gobernanza internacional y cuya genealogía permite trazar, en segunda instancia, por su tendencia a la seguridad *societal*, al particular ascenso del enfoque integral. En su caso, una vez asumido el carácter *sui generis* de la UE en el marco de una narrativa de matriz liberal, el impulso a la integración de la UE tras la guerra fría, su afirmación como actor global y el desarrollo de un dispositivo de gestión de crisis en comparación constante con las grandes potencias, componen algunas de las condiciones que hacen posible, en un periodo de desajuste de los ensamblajes de seguridad visto antes, que el enfoque integral adquiere entonces su significancia estratégica.

3.1. Las condiciones históricas del decreciente poder del estado como proveedor de seguridad

3.1.1. La transformación de los órdenes internos occidentales: la expansión de lo político y el ascenso la reformulación de los principios de la economía política (70s-80s)

Para entender la emergencia del enfoque integral es fundamental atender en primer lugar a la emergencia de dos fenómenos con una relación compleja. Ambos fenómenos, simultáneos, se expresan en dos planos complementarios: (a) la ampliación de las demandas sociales ocurridas durante los años 60 y 70s,

con la consecuente ampliación de los asuntos sociales y políticas susceptibles de ser regulados por el Estado, y (b) la ampliación a escala internacional de las redes de demandas y acción política, con la consecuente ampliación de las estructuras internacionales de regulación. Este último periodo, será vehiculado por el consenso liberal de gobernanza internacional con el final de la guerra fría, generando al tiempo una reformulación de su relación con el marco realista predominante en el imaginario geopolítico.⁶

La tradición liberal en la política mundial ha jugado un papel fundamental en la concepción e instalación de regímenes internacionales para la regulación de diferentes ámbitos de lo social. En este sentido, la racionalidad liberal en el campo de la gobernanza ha experimentado un grado de institucionalización mayor a partir de 1945, fundamentalmente en el campo de la política-económica con el conocido sistema nacido del acuerdo de *Bretton Woods*. En el caso de la regulación de los conflictos internacionales en cambio, la regulación internacional de conflictos se sostenía sobre unas dinámicas muy particulares –comúnmente, referido al sistema bipolar y sus distintas figuras– que predominó sobre la consolidación de un marco de gobernanza de matriz liberal. El proceso de transición geopolítica abierto tras la caída de la URSS,

⁶ En este punto debe aclararse el lugar que ocupa aquí la lógica de la regulación de conflictos internacionales mediante integración. Si bien la Unión Europea ha contado desde su fundación con una dinámica de construcción de la paz mediante la integración tras las experiencias de la segunda guerra mundial, estudios evidencian las limitaciones explicativas de este modelo aplicado a la UE más recientemente, poniendo de relieve sus límites a medio plazo. Por esta razón, el presente análisis incide en mayor medida en la trayectoria de la UE en los términos, aunque siempre imbricada con la anterior, de su constitución como proveedor de seguridad y la construcción colectiva de un imaginario común en este ámbito a través de la institucionalización de dispositivos de gestión de crisis y de defensa recogidos en los Tratados. Véase, por ejemplo: Thomas Diez, “Setting the Limits: Discourse and EU Foreign Policy,” *Cooperation and Conflict* 49, no. 3 (2013): 319–33, doi:10.1177/0010836713494997; Alasdair R. Young, “An Inflection Point in European Union Studies?,” *Journal of European Public Policy* 23, no. 8 (2016): 1109–17, doi:10.1080/13501763.2016.1186214; Stefan Borg, *European Integration and the Problem of the State. A Critique of the Bordering of Europe* (Basingstoke: Palg, 2015), doi:10.1057/9781137409331.

amplió las posibilidades de transformación de los dispositivos de regulación internacional. Algunas de las tendencias que condicionaron esta transformación internacional, por otra parte, se habían ido gestando unas décadas antes.

La década de los sesenta y setenta han supuesto una expansión de los movimientos sociales, las reivindicaciones políticas y la ampliación de las sensibilidades y problemáticas de lo político. Movimientos por los derechos civiles, políticos, medioambientales, feministas, sexualidad e antiimperialistas entre otros, habrían el campo de lo político con distintas derivaciones en el campo del saber y del poder. Se incorporaron distintos saberes, modelos de análisis, objetos de estudio y formas de acción política que han ido vehiculando un proceso de sedimentación social así como una ampliación de la agenda política e institucional en el marco del sistema político de cada Estado⁷. Con todo ello, se produjo una progresiva sedimentación social de diferentes sensibilidades que con el tiempo devendrán problemas de gobierno.

Al mismo tiempo, en el plano de la economía política, se había instalado desde los años setenta y ochenta fundamentalmente, en los Estados occidentales una forma de gobierno asentada sobre el marco de una economía-política de tipo neoliberal con una técnica de seguridad que contribuiría a modular el diferencial entre un Estado que debía de conjugar una tendencia decreciente marcada por las transformaciones de la economía política internacional –por ejemplo, la crisis económica de los setenta– con la ampliación de demandas sociales y políticas.

⁷ No se desconoce el desarrollo de las agendas internacionales de los distintos campos de contienda, simultáneos al transcurrir de cada momento y significación local. A efectos expositivos, se ha estimado oportuno separar las escalas.

La creciente complejidad de los problemas de seguridad que se estaban experimentando los Estados en su orden interior encontró en el marco liberal – en su variante neoliberal– una forma de desarrollar un Estado que fuera capaz de afrontar la creciente brecha que se estaba instalando en la economía mundial. Los cambios en las estructuras económicas internacionales condujo entre otras consecuencias a una menor capacidad de los Estados para proveer seguridad a su población cuyo poder había decrecido en relación a la creciente complejidad de los objetos susceptibles de regulación, de las relaciones sociales y demandas políticas, tanto a escala local como internacional.⁸

Cuanto mayor es la brecha entre el decreciente poder del Estado y sus políticas de seguridad y mayor es la complejidad del entorno de seguridad, mayores serán los esfuerzos de los Estados para racionalizar su poder y responder así a las demandas sociales. Esta relación ha sido una constante en la historia del Estado así como en la historia de la seguridad, cuyos ensamblajes expresan las distintas manifestaciones del anterior, el Estado, para responder a las variaciones en los riesgos y amenazas (intersubjetivas) con respecto a los parámetros de un tipo de orden social, con sus dinámicas locales e internacionales, en cada momento histórico. En este caso, se había producido un desequilibrio que exigía un cambio en las estructuras de regulación.

Así, las transformaciones internacionales que han coincidido en estas décadas han supuesto un punto de inflexión en la forma en la que los Estados

⁸ Loïc Wacquant, "Crafting the Neoliberal State: Workfare, Prisonfare, and Social Insecurity," *Sociological Forum* 25, no. 2 (2010): 197–220, doi:10.1111/j.1573-7861.2010.01173.x; Buzan and Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, 225; E. Krahmann, "Conceptualizing Security Governance," *Cooperation and Conflict* 38, no. 1 (2003): 5–26, doi:10.1177/0010836703038001001.

occidentales, fundamentalmente de Europa occidental, han estructurado sus políticas de seguridad. Desde la formación de los Estados modernos en Europa, los fenómenos sociales regulados por el Estado en términos de seguridad interior marcaban una tendencia creciente, en el que cada vez mayores ámbitos de lo social devienen objetos de interés desde un punto de vista de ‘buen’ gobierno, siendo enormemente costosos para un Estado que había experimentado a su vez un crecimiento constante. Desde la crisis de los setenta, por primera vez la seguridad ya no podía ser creciente *ad infinitum* en extensión, esto es, mediante la regulación de cada vez mayores ámbitos de lo social por sí mismo. El Estado occidental tendría entonces que responder a los problemas de la seguridad en sentido negativo. En este momento, la economía política neoliberal propondrá un marco de regulación diferente. El creciente número de competidores en la contienda política, la consolidación de una ampliación transversal de las posibilidades de una seguridad más exigente y una mayor percepción de una circulación, creciente, de los riesgos y amenazas transfronterizas contrasta con unos Estados y organizaciones internacionales con unos presupuestos relativamente menores para atender a la seguridad en sentido amplio, con competidores con mayores capacidades para responder a las exigencias de innovación que plantea hoy el desarrollo de dispositivos de seguridad y que no están, por otra parte, tan sujetos a la opinión pública.

A escala internacional, tiene lugar la caída de la URSS. Con la apertura de un período post-guerra fría y la primacía de las doctrinas neoliberales en el campo de la economía política internacional.⁹ En este periodo, se ha ido

⁹ Algunos análisis, a partir del periodo que se abre tras la guerra fría han acuñado y desarrollado términos explicativos tales como *geoeconomics*, entre otros. Véase, por ejemplo: J. Mark Munoz, ed., *Advances in Geoeconomics* (Routledge, 2016). Un análisis concreto en esta línea, sobre la relación entre geoeconomía y

consolidando uno de los principales problemas de la gobernanza de la seguridad internacional de hoy –sin olvidar el creciente nexo entre seguridad interior–exterior– que reside en la reconfiguración del marco hegemónico y aceptado de regulación internacional de fenómenos y disputas internacionales en un marco de creciente complejidad del entorno de seguridad –internacional y local a la vez– con menos capacidades a disposición de los actores gubernamentales.

En este contexto contradictorio, la emergencia de formulas de ensamblaje regulativo adquiere un protagonismo mayor en la medida en que el modelo neoliberal ha prevalecido en las últimas décadas, las influencia de la tecnología está transformando decisivamente múltiples ámbitos de lo social y se ha instalado un campo categorial amplio de gestión del riesgo/crisis –en todos los ámbitos, no solo el gubernamental, y además también “ciber”–, el cual se ha consolidado conceptualmente con el nexo seguridad-desarrollo, gestión de crisis, resiliencia, entre otros elementos, hasta institucionalizarse como uno de los marcos técnicos y tecnológicos de seguridad internacional más avanzados y sin alternativa aparente.

3.1.2. La transposición del modelo de gobernanza (neo)liberal en la regulación de los conflictos y las crisis internacionales tras la guerra fría (90s)

Las sucesivas crisis internacionales que han tenido lugar desde el final de la guerra fría, por su morfología y temporalidad, han significado un cambio en los modelos de transformación internacional de los conflictos y las crisis. La

geoestrategia aplicado a las relaciones UE-Federación Rusia, véase: David Crikemans, “Where Geoeconomics and Geostrategy meet: the troubled relations between the European Union and the Russian Federation,” in *Advances in Geoeconomics*, ed. J. Mark Munoz (Routledge, 2016), 113–20.

adaptación de la racionalidad liberal asentada sobre la idea de gobernanza (*governance*) se impondrá como respuesta a la nueva relación entre las transformaciones que estaba experimentando el entorno internacional europeo por un lado, y las exigencias de seguridad que se estaban imponiendo entre las instancias gubernamentales por el otro. Se abría entonces un período caracterizado por la consolidación de un modelo de gobernanza de tradición liberal.¹⁰ Por su parte, las agendas de los gobiernos experimentaron una trayectoria similar al tiempo que la UE comienza adoptar un rol creciente en el campo de la gestión internacional de crisis.¹¹

Se debe notar que la idea que subyace de la institucionalización de la gestión de crisis reside en el reconocimiento de la imposibilidad de atender a la complejidad del entorno de seguridad. La gestión del riesgo emerge en este contexto como paradigma dominante¹² que condiciona su eficacia en el presente estratégico de seguridad internacional a la existencia de un entramado de gobierno que delega la gestión y la responsabilidad colectiva de dicha complejidad y sus riesgos al individuo.¹³ Tal diseño responde a las

¹⁰ Véase, por ejemplo: Peter Uvin, "The Development / Peacebuilding Nexus: A Typology and History of Changing Paradigms," *Journal of Peacebuilding & Development* 1, no. 1 (2002): 37–41, doi:10.1080/15423166.2002.979203266676; Volker C. Franke and Andrea Warnecke, "Building Peace: An Inventory of UN Peace Missions since the End of the Cold War," *International Peacekeeping* 16, no. 3 (2009): 407–36, doi:10.1080/13533310903036467; John Heathershaw, "Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses," *Millennium - Journal of International Studies* 36, no. 3 (2008): 597–621, doi:10.1177/03058298080360031101.

¹¹ Eva Gross and Ana E. Juncos, *EU Conflict Prevention and Crisis Management...Op. Cit.*

¹² Arjen Boin and Magnus Ekengren, "Preparing for the World Risk Society: Towards a New Security Paradigm...Op. Cit."; Steven Blockmans and Ramses A. Wessel, "The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective?," *Journal of Conflict and Security Law* 14, no. 2 (2009): 265–308, doi:10.1093/jcsl/krp020; Stefan Elbe et al., *Disasters, Diseases, Disruptions: A New Drive for the EU*, ed. Antonio Missiroli (Paris: EU Institute for Security Studies, 2005).

¹³ Jonathan Joseph, "Resilience as Embedded Neoliberalism: A Governmentality Approach," *Resilience* 1, no. 1 (2013): 38–52, doi:10.1080/21693293.2013.765741; Aradau, "The Promise of Security: Resilience, Surprise and Epistemic Politics"; Zebrowski, "The Nature of Resilience"; Tapio Juntunen and

exigencias de modelo de economía-política que impera actualmente, el neoliberal¹⁴, en el que se impone una racionalidad de gobierno que necesita de la instalación de un dispositivo de seguridad tal que pueda aumentar sus posibilidades de gestión mediante la creación de entornos (*milieux*) que ofrezcan las condiciones para la reproducción de una ordenación según los principios de ésta a favor de la estabilidad del sistema internacional; sea por la responsabilidad de las estructuras gubernamentales o por su descentralización (resiliencia y *capacity building*) a los individuos, las comunidades o terceros estados, de tal manera que, al menos en un contexto de crisis, por cuanto representan focos de inestabilidad en un mundo interconectado, puedan ser gestionados de algún modo.¹⁵

En definitiva, la instalación de un conjunto de dispositivos de gestión de crisis en la UE responde a una seguridad circunscrita a la gestión de los riesgos que afecten a elementos estratégicos (infraestructuras críticas, energía, rutas de comercio, mercados financieros) cuya estabilidad es matricial a la estabilidad del conjunto, dejando otras zonas excluidas.¹⁶ En estos términos, ligado al concepto de seguridad societal antes definido, el aumento en la inseguridad se mide por el grado de la estabilidad de aquellos elementos que contribuyen

Ari-Elmeri Hyvönen, "Resilience, Security and the Politics of Processes," *Resilience* 2, no. 3 (2014): 195–209, doi:10.1080/21693293.2014.948323.

¹⁴ Oliver P. Richmond, *La Paz en las Relaciones Internacionales* (Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012), 192.

¹⁵ William Durch, Joris Larik, and Richard Ponzio, "Just Security and the Crisis of Global Governance," *Survival* 58, no. 4 (2016): 95–112, doi:10.1080/00396338.2016.1207953; Constantinou and Opondo, "Engaging the 'Ungoverned': The Merging of Diplomacy, Defence and Development"; M. Duffield, "The Liberal Way of Development and the Development-Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide," *Security Dialogue* 41, no. 1 (2010): 53–76, doi:10.1177/0967010609357042.

¹⁶ Ibid.; Paul 't Hart and Bengt Sundelius, "Crisis Management Revisited: A New Agenda for Research, Training and Capacity Building within Europe...*Op. Cit.*"; Per Eva Larsson, Frisell, and Stefan Olsson, "Understanding the Crisis Management System of the European Union...*Op. Cit.*

al efectivo funcionamiento del conjunto en cuanto que sociedad, que en un entorno altamente complejo e interconectado podría dar lugar a una escalada de acontecimientos de tipo disruptivo que afecte al conjunto. La contradicción derivada de un diseño de puntos estratégicos (infraestructuras críticas) en un contexto de complejidad conduce al mismo tiempo a la gestión de la exclusión, esto es, la gestión de unos márgenes aceptables de inseguridad que pueda afectar a aquellos que no se corresponden con los elementos críticos de primer orden o simplemente, que deben responsabilizarse de su propia seguridad pues los Estados o los complejos gubernamentales –desde un punto de vista de la UE– no pueden atender o se desentienden al no disponer de recursos suficientes.

Así, la creciente importancia de la gestión de crisis se explica también a partir de la creciente importancia de los conceptos de riesgo, crisis, incertidumbre y precaución. El paso a una seguridad donde las amenazas o los riesgos (existenciales) eran definidos como externos, esto es, sujetos a una relación espacial jerarquizada y con posibilidad de instalar conjuntos más definibles – los riesgos y amenazas provenían fundamentalmente del exterior– se pasa a una espacialización abierta y altamente interconectada en el que los riesgos y amenazas circulan potencialmente sin límite, cuyas contingencias pueden generar percepciones en términos existenciales para la reproducción de un tipo de orden social determinado.

Este último modelo explicativo, anclado en el discurso de la globalización y de la seguridad sistémica,¹⁷ cambia el foco pasando desde una seguridad para la eliminación y prevención de las amenazas o riesgos a la gestión de los mismos y su monitorización permanente con objeto de detectar cuándo y dónde surgirán o de contener su propagación bajo el principio de interdependencia.¹⁸ La gestión de lo impredecible y la anunciada complejidad de un entorno que conduce a la monitorización masiva de información, siempre insuficiente, con el fin de optimizar las decisiones en lugar de producir información de seguridad a fin de conocer mejor el objeto de seguridad.¹⁹

La gobernanza y la seguridad, sea mediante el poder gubernamental que lo promueve o la descentralización de la gestión del riesgo, necesita entonces de la gestión de crisis para consolidarse y reproducirse en el tiempo en un entorno complejo. Las crisis no existen como tal, pues es la propia gestión de crisis, en su variante derivada de la paz liberal o 'post-liberal', la que contribuye a identificar intersubjetivamente a través de su institucionalización a escala internacional una serie de fenómenos sociales a los que pasa a definir como 'crisis' y que por su interconexión creciente devienen en muchos casos transfronterizas. Este proceso consiste en acentuar aquellos elementos que mejor se ajustan a los umbrales sistémicos de lo 'gestionable' en relación a las

¹⁷ Buzan and Hansen, *The Evolution of International Security Studies*; Jef Huysmans, "Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier," *European Journal of International Relations* 4, no. 2 (1998): 226–55, <http://ejt.sagepub.com/content/4/2/226.abstract>.

¹⁸ Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, ed. Mark Ritter, *Nation*, vol. 2, Theory, Culture & Society Series (Sage, 1992); Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad...* *Op. Cit.*; Ulrich Beck, *La Sociedad Del Riesgo Global...* *Op. Cit.*; Madelene Lindström, "The European Programme for Critical Infrastructure Protection," in *Crisis Management in the European Union*, ed. Stefan Olsson (Berlin: Springer-Verlag, 2009), 37–59; Paul 't Hart and Bergt Sundelius, "Crisis Management Revisited: A New Agenda for Research, Training and Capacity Building within Europe..." *Op. Cit.*

¹⁹ Claudia Aradau and Rens Van Munster, "Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future..." *Op. Cit.*

relaciones de poder internacional, al tiempo que desatender aquellos fenómenos que son necesariamente riesgosos. Se eligen aquellos fenómenos y aquellos elementos más relevantes en base al cálculo de riesgos en un contexto de recursos escasos.

3.2. Las condiciones históricas de la creciente complejidad de los fenómenos de seguridad

3.2.1. El ascenso de la Paz Liberal (síntesis liberal-realista) como narrativa de la gobernanza: 90s-2000s

En relación a los cambios que se estaban produciendo con la progresiva transposición a escala internacional del modelo de seguridad liberal protagonizada por los gobiernos de los Estados occidentales, la agenda internacional de construcción de la paz y los estudios de paz y seguridad experimentaron transformaciones en esta misma línea. Esta sección incorpora al análisis las transformaciones en el campo del saber, entendido también como espacio de disputa y hegemonía por la narrativa central en la gestión de conflictos internacionales, que en las últimas décadas ha estado ocupado por el marco de la paz liberal. Así, en convergencia entre los estudios en el campo del desarrollo y la seguridad, el desarrollo del marco de la paz liberal permite completar el análisis sobre las condiciones de aparición del problema de gobierno que conducirá a la instalación del enfoque integral.

A partir de la década de los ochenta tuvo lugar una reformulación del campo categorial para el estudio de las causas de la violencia armada, las propuestas para la transformación de conflictos y las crisis internacionales y su prevención, articulado en torno a diversos ejes de debates, que han

condicionado las formas de gobierno internacional con la introducción de conceptos tales como el “nexo seguridad–desarrollo”, “buen gobierno”, “Estados fallidos”, “seguridad humana”²⁰ y la “responsabilidad de proteger” entre otros.²¹

La emergencia del modelo de paz liberal y su relevancia dentro de la agenda de construcción de paz del final de la guerra fría se circunscribe a una coyuntura geopolítica favorable, en el que se asienta la idea general de una sociedad internacional que contribuye a la transformación de conflictos. Una idea que desde los años ochenta ha estado ligada a una serie de principios que contemplan, entre otros, los principios de liberalización económica y política mediante una serie de instrumentos entre los que se encuentra el envío de

²⁰ Véase, por ejemplo: Rafael Grasa, “Consolidación y construcción de la paz y nuevos rostros de la violencia: la evolución de la teoría y de la práctica dos décadas después del fin de la guerra fría,” en *Cursos de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales* (Vitoria-Gasteiz: Thomson Reuters Aranzadi, 2014), 393–431; Cristina Churrua, “La seguridad humana como vínculo entre la acción humanitaria y la reconstrucción de la paz,” en *Seguridad Humana: Aportes críticos al debate teórico y político*, ed. Karlos Pérez de Armiño y Irantzu Mendia Azkune (Madrid: Tecnos, 2013), 249–67; José Antonio Sanahuja y Julia Schünemann, “El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda,” en *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*, ed. José Antonio Sanahuja (Madrid: Editorial Complutense, 2012), 17–70; David Chandler, “Resilience and Human Security: The Post-Interventionist Paradigm,” *Security Dialogue* 43, no. 3 (2012): 213–29, doi:10.1177/0967010612444151.

²¹ Un análisis pormenorizado sobre los fundamentos de la responsabilidad de proteger, con referencias a acontecimientos históricos y su relación conceptual con la soberanía y la sociedad internacional, puede encontrarse en: Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal, *Nacimiento, auge y decadencia de la responsabilidad de proteger* (Granada: Editorial Comares, 2014); Eugenia López-Jacoiste Díaz, “La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación,” *Anuario Español de Derecho Internacional*, no. 22 (2006): 285–315. Diferentes análisis sobre la responsabilidad de proteger en clave jurídica y geopolítica: Cesáreo Gutiérrez Espada, “Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes,” no. 3 (2014): 1–28, <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/viewFile/108/185>; Romualdo Bermejo García y Eugenia López-Jacoiste Díaz, “De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias,” *Cuadernos de Estrategia*, no. 160 (2013): 18–76.

misiones internacionales.²² Entre los actores protagonistas ocupan un lugar destacado las Naciones Unidas y algunos países occidentales.²³

Juntos a estas líneas de acción internacional, la narrativa de los “Estados fallidos” y las “guerras por los recursos” se incorporan posteriormente al campo de la paz liberal como conceptos que permiten completar el sentido de lo que acontecía en África desde esta perspectiva, prefigurando así con mayor fuerza los modos de intervención de la paz liberal, su fundamentación y carácter performativo. Esto es, los escenarios de violencia y de descomposición de los Estados en África vistos mediante estas nociones, condicionan de entrada la formación de una narrativa muy particular que se verá reforzada posteriormente con un paso más en el proceso histórico de ampliación del concepto de seguridad y su agenda internacional tras el 11 de septiembre de 2001.

Este evento no es solamente un acontecimiento disruptivo que marca un punto de inflexión en distintos campos. Según los parámetros de la hipótesis de trabajo, el acontecimiento del 11 de septiembre no genera un cambio de paradigma, sino introduce una reformulación al marco estratégico de intervención objeto de esa sección, en forma de nueva variante que fundamentará desde entonces una reconfiguración del modo de gobernar ‘lo internacional’ que todavía se encuentra vinculada a sus términos a la matriz liberal, pero que incorpora en adelante una creciente jerarquización de la

²² Óscar Mateos and Rafael Grasa (eds.) *¿Una nueva era para África? Nuevos desafíos y perspectivas sobre paz y seguridad en África* (Madrid: Los libros de la Catarata, 2014); Itziar Ruiz-Giménez (ed.) *El sueño liberal en África Subsahariana. debates y controversias sobre la construcción de la paz* (Madrid: Los libros de la Catarata, 2013).

²³ B. Butros-Ghali, “Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz” (1992, Naciones Unidas).

relación de la seguridad con los acontecimientos disruptivos en clave de amenazas –en clave de lucha contra el terrorismo fundamentalmente. La seguridad que aquí se consolida, se extenderá con mayor fuerza sobre otras áreas del campo de las políticas públicas, con cierta sistematicidad que alcanza al marco hegemónico de la acuñada “gobernanza global” de conflictos. Se produce entonces un punto de inflexión, que dará lugar a un proceso de securitización general de la paz liberal.²⁴ En este caso, se produce un salto, de una seguridad bajo el principio de gestión de los acontecimientos disruptivos (riesgo, amenaza a la paz internacional) en las figuras de conflictos y crisis locales y humanitarias, a una seguridad bajo el principio de gestión de los acontecimientos disruptivos (riesgo, amenaza a la estabilidad internacional) en las figuras de violencia organizada (terroristas) y otras variantes.²⁵

Antes de avanzar en este punto en la siguiente sección, la tipología desarrollada por Óscar Mateos a partir de Richmod y Heathershaw,²⁶ permite visualizar una de las formas resultantes de la convergencia histórica entre el pensamiento realista y la liberal en relaciones internacionales. Si bien no es el propósito del autor focalizar el esfuerzo analítico en los términos de dicha convergencia, la importancia analítica reside más bien en las posibilidades que

²⁴ Itziar Ruiz-Giménez, “Introducción. La ‘paz liberal’ en África: debates y prácticas,” en *El sueño liberal en África Subsahariana. Debates y controversias sobre la construcción de la paz*, ed. Itziar Ruiz-Giménez (Madrid: Los libros de la Catarata, 2013), 23.

²⁵ Este punto supone en cierto sentido un adelanto de las conclusiones, en el que se refiere al salto de “amenaza a la paz internacional” se dará el salto a la amenaza o riesgo a la estabilidad internacional.

²⁶ Oliver P. Richmond, “The Problem of Peace: Understanding the ‘Liberal Peace,’” *Conflict, Security & Development* 6, no. 3 (2006): 291–314, doi:10.1080/14678800600933480; John Heathershaw, “Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses,” *Millennium - Journal of International Studies* 36, no. 3 (2008): 597–621, doi:10.1177/03058298080360031101; Óscar Mateos, “Desfragmentando el ‘consenso de la construcción de la paz liberal’: un análisis a partir de Sierra Leona y de la reforma del sector de seguridad,” en *El sueño liberal en África Subsahariana. Debates y controversias sobre la construcción de la paz*, ed. Itziar Ruiz-Giménez (Madrid: Los libros de la Catarata, 2013).

aporta desde el punto de vista de las tecnologías de seguridad la consolidación de la síntesis realista-liberal en la medida en que esta condensa la última década del presente estratégico del marco de la paz liberal en el campo de la gobernanza de los fenómenos internacionales. La siguiente relación ilustra el último periodo en la historia de las formas de gobierno internacional y la relación entre la tradición realista (amigo-enemigo) y lógica de gobierno liberal (gobierno-población). En ella se corresponden el modelo conservador-realista y el ortodoxo-liberal –en la esta tipología se recoge también el modelo emancipador-transformador (teorías críticas) aunque no es objeto al menos en este capítulo– y la posterior síntesis, fundamentalmente tras el impulso del 11 de septiembre con lo que identifican como el modelo “liberal-realista”.²⁷

La literatura propone distintas variantes en torno a esta tipología. A fin de avanzar en el análisis, se propondrá una relación convergente.²⁸ El modelo “conservador-realista” en el que la paz se materializa a través de la paz del vencedor construida a partir de una construcción de la misma concebida en un sentido de arriba abajo mediante el uso de técnicas de coerción, dominación y hegemonía. Predomina la intervención militar sobre otro tipo de conjuntos tecnológicos de intervención en el que la coerción sostiene en mayor grado las relaciones de poder sobre otras posibilidades y las condicionalidades políticas y la transformación de la situación se gestiona desde el Estado. El modelo “ortodoxo-liberal” se fundamenta de la paz

²⁷ Oliver Richmond, *La paz en las Relaciones Internacionales...* Op. Cit.; Roland Paris and Timothy D. Sisk, *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*.

²⁸ Oscar Mateos, “Desfragmentando el ‘consenso de la construcción de la paz liberal...” Op. Cit.; John Heathershaw, “Unpacking the Liberal Peace:...Op. Cit.

institucional y la paz constitucional. El modelo circunscribe su marco de transformación en torno a la promoción de procedimientos democráticos, políticas de economía de mercado o acciones de capacitación del Estado. Despliega un modelo arriba abajo como a la inversa en el que las condicionalidades y la presencia de organizaciones internacionales y de Estados terceros se apoya sobre la superioridad técnica y la transferencia del campo categorial epistémico de estos, procedentes fundamentalmente del Norte Global, para así contribuir a la consecución del modelo aunque se reconozca el principio de apropiación local.²⁹ El tercer y último modelo, “emancipador-transformador” cimenta sus líneas discursivas y de acción en la paz civil y la justicia social como principio de paz. Crítico con las relaciones de poder coercitivas y la condicionalidad en la transferencia técnica de los modelos anteriores, centra su modelo en la “apropiación local” a través de un modelo abajo-arriba en el que los sujetos adquieren protagonismo y donde las relaciones se asientan en un esfuerzo de alteridad suficiente. La agencia local juega un papel fundamental en la elección de las necesidades de la población y en la articulación de los objetivos y acciones correspondientes.³⁰ Estos tres modelos presentan una adscripción, de naturaleza similar en otras áreas, a la tradición Hobbesiana y Kantiana, presentan un desarrollo histórico irregular, con distintas gradaciones, consensos y relevancia en el plano estratégico pero de enorme complejidad en su aplicación sobre el terreno.

3.2.2. Creciente securitización de los objetos de gobernanza internacional tras el 11-S

²⁹ Oscar Mateos, “Desfragmentando el ‘consenso de la construcción de la paz liberal...’ *Op. Cit.*, 157.

³⁰ *Ibid.*, 157–60.

La convergencia entre el modelo realista y el liberal ha resultado en la instalación de un marco de regulación de “paz como gobernanza” o *peace-as-governance*³¹ donde predomina la construcción de entornos con reglas de principios liberales que contribuyan a erigir las condiciones de posibilidad para la transformación de los fenómenos “crisis” o “conflictos”. Como se verá más adelante, la síntesis “liberal-realista” y su articulación en la forma *governance* en cuanto que técnica particular de regulación de aquellos fenómenos surgidos al interior de una población o poblaciones que han devenido problemas de gobierno internacional, ha llevado al autor a apostar por un marco teórico que permita conceptualizar a la UE en términos de gobernanza con las especificidades de la gobernanza de la seguridad (véase, Capítulo 5: *EU security governance*).

Tras el 11 de septiembre, se produce un nuevo impulso al marco de la paz liberal. La revitalización del discurso en clave de seguridad nacional por las grandes potencias occidentales y al tiempo asumida por algunas organizaciones internacionales, alcanza su objetivo de instalar cambios discursivos en el campo de la seguridad así como en el campo del gobierno de los asuntos de seguridad. De tal manera que los consensos en torno a la paz liberal que se habían estado construyendo desde el final de la guerra fría sufren nuevamente un proceso de modulación regulativa, en este caso tendente a una agudización de la progresiva securitización de mayores ámbitos de lo social que llevaba gestándose desde los ochenta. La diferencia reside en los objetos centrales de seguridad que articulan en cada momento las

³¹ Oliver Richmond, *La paz en las Relaciones Internacionales...Op. Cit.*, 168–69; Alina Rocha Menocal, “‘State-Building for Peace: a New Paradigm for International Engagement in Post-Conflict Fragile States?’” *Third World Quarterly* 32, no. 10, 1715–1736, doi: 10.1080/01436597.2011.610567.

formas de intervención a escala internacional.³² Al tiempo, la intervención en Irak y las lecturas exigentes que se planteaban en aquel escenario con objeto de transformar la región,³³ condujeron paralelamente a las experiencias recogidas en Afganistán a la cristalización en los años posteriores de un marco estratégico de intervención donde se profundizará en la asimilación de la complejidad del entorno y la necesidad de desarrollar un aparato regulatorio de respuesta adaptada a los parámetros del mismo.³⁴

Se produce en este punto una profunda reformulación del alcance y la ambición de los aparatos de regulación para la transformación de los escenarios internacionales definidos por los practicantes de seguridad en cada caso, en forma de amenaza, crisis o conflictos, planteándose en lo sucesivo la puesta en marcha de marcos de intervención integral, en el que finalmente la reconversión de los Estados “fallidos” jugará un papel fundamental pasando del *peacebuilding* al *statebuilding*; completándose de esta manera las bases de sentido para la renovación del presente marco discursivo hegemónico.³⁵

Como se verá en el próximo apartado, el campo abierto tras la securitización post 11-S, las experiencias surgidas de la intervención en Irak y la focalización

³² Barry Buzan and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*; Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

³³ José Luis de Castro Ruano, “La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y la evolución de las relaciones transatlánticas en el contexto de la crisis de Irak,” en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* (Vitoria-Gasteiz: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2004), 93–154.

³⁴ Peter Viggo Jakobsen, “NATO’s Comprehensive Approach to Crisis Response Operations: A Work in Slow Progress,” DIIS Report (2008), https://www.diis.dk/files/media/publications/import_after1114/report_2008-15_nato_comprehensive_approach_crisis_response_operations.pdf; Peter Viggo Jakobsen, “Right Strategy, Wrong Place-Why NATO’s Comprehensive Approach will fail in Afghanistan,” *UNISCI Discussion Papers*, no. 22 (2010): 78–90.

³⁵ David Chandler, “Peacebuilding as Statebuilding,” in *Peacebuilding. The Twenty Years’ Crisis, 1997–2017* (Palgrave Macmillan, 2017), 69–91, doi:10.1007/978-3-319-50322-6.

en las acciones *statebuilding* como estrategia dominante contribuyeron a la emergencia de una figura más del proceso de ensamblaje regulativo de las estructuras internacionales de la seguridad, el enfoque integral.³⁶ En particular, la nomenclatura “enfoque integral” encuentra su primer escenario de despliegue en los términos que han marcado la intervención en Irak, aplicada a la construcción integral de los Estados fallidos.

Se produce un juego de escalas. La convergencia de una serie de líneas históricas ha ido delimitando los términos en los que emerge un problema de gobierno más general. Para ello se han mostrando distintas manifestaciones en la manera en que los Estados han ido transformando sus marcos de regulación social a fin de adaptarse a los fenómenos que han ido deviniendo problemas de gobierno y gobernanza internacional. Cada una de ellas, se presenta como un momento más en el proceso de agudización de las posibilidades de articulación de las relaciones sociales, en el que los riesgos circulan con mayor rapidez en un campo de espacios a cada paso más abiertos (complejidad/incertidumbre). En cambio, en el contexto de la intervención en Irak encuentra su escenario de aparición el enfoque integral, en cuanto variante de este problema enunciado y aplicado en los términos de las organizaciones internacionales y Estados europeos en el campo de la regulación internacional de la seguridad.³⁷ Posteriormente, se incorporará al marco estratégico de intervención de la UE, con sus singularidades. En definitiva, se dan las condiciones para una modulación diferente de

³⁶ Oscar Mateos, “Desfragmentando el ‘consenso de la construcción de la paz liberal...*Op. Cit.*”, 163–64.

³⁷ Jakobsen, “Right Strategy, Wrong Place-Why NATO’s Comprehensive Approach will fail in Afghanistan.”

ensamblaje entre el modelo liberal y de tipo realista, pues comienza a ganar peso la acción contra el terrorismo y las formulaciones en clave de seguridad nacional, lo que implica la constitución de una nueva fase de intervención.³⁸

Esta época se caracteriza entonces por una reformulación específica en el campo de la paz liberal nacida de la síntesis liberal-realista, con repercusiones en el marco hegemónico de seguridad internacional. En este caso, centrará sus esfuerzos en la reconstrucción estatal o *statebuilding* de alcance integral – influida por la concepción de la seguridad amplia y la consolidación del nexo seguridad-desarrollo con una preponderancia por la capacitación de las instituciones antes que por la liberalización– primando una aproximación securitaria. A diferencia de lo que afirman algunos académicos,³⁹ el autor considera que la reformulación en la trama de la paz liberal no conduce a la sustitución de la anterior prioridad fundamentada en la noción de “buen gobierno”, sino que produce un giro al situar la reconstrucción estatal como acción privilegiada. Esto es, conduce el modelo liberal a una acción más selectiva, primando el dispositivo administrativo privilegiado, el Estado, en gran medida debido a la imposibilidad del modelo y las fuerzas que lo sostienen a acometer con éxito una intervención internacional de amplio espectro.⁴⁰

3.3. Conclusions: the historical conditions for the emergence of the governmental gap between security complexes and the complexity of the security phenomena

³⁸ Itziar Ruiz-Giménez, “Introducción. La ‘paz liberal’ en África...*Op. Cit.*, 23–24.

³⁹ *Ibid.*, 25–26.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, la *Estrategia de Seguridad Nacional* de gobierno de los Estados Unidos.

An analytics of the historical transformations that contributed to configured the conditions of emergence of the *governmental gap* (the increasing complexity of social relations and social assemblages/the security environment on the one hand, and the decreasing capacity of the States and governmental complexes to conduct the social environment in security terms in relation with non-governmental actors), it reveals that the current transformations of the western strategic framework not only derives from the experiences of post-cold war conflicts, the transformations in IR literature and the geopolitical background inherited from Cold War. Instead, it is rooted on the previous transformations occurred mostly in three areas, all of them with different intensities:

Firstly, the transformations occurred in domain of political economic with the ascension of neoliberal doctrines. This emergent trend in the 70s and 80s led, in conjunction with a series of simultaneous technological advances and the changing geopolitical conjuncture at end of Cold War –and other necessary conditions–, to the diminishing capacities and resources of the States and governmental complexes in relation to non-state actors and, afterwards, to the increasing transposition of the neoliberal models of governance from the local scale to the international scale.

Secondly, the political transformations during 60s and 70s that led to the progressive expansion of the political. The number of political agents, discourses, subjects increased considerably and, therefore, the objects susceptible to be treated as problems of government. In this case, mostly in Western Europe, this new areas of political struggle led to the expansion of the objects of government at national scale which in the 80s emerged at

international scale, which resulted in the expansion on the political field and the forms of knowledge such as development, humanitarian aid as well as the proliferation of non-governmental actors.

Thirdly, the end of Cold War opened an opportunity for the ascension of political liberalism as a dominant narrative in the history of the forms of regulation of international conflicts and crises over the traditional realist narratives, which served as a strategic vector to translate at that time the current dominant liberal model of governance at international scale to respond to the emergent international dynamics.

As a consequence, a series of political concerns in the field of security practices and security policy have been progressively incorporated to the field of security strategies and security studies.

CAPÍTULO 4

LA RACIONALIZACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERACIONAL DE LA UE COMO PROVEEDOR DE SEGURIDAD

La constitución de la UE como proveedor de seguridad mediante el aprendizaje institucional no se circunscribe únicamente a las experiencias surgidas de los conflictos y las crisis acontecidas en los 90 y los 2000 o las relaciones de poder entre Estados e instituciones. El presente estratégico de la UE deriva también de las variaciones en el campo de posibilidades que configuran los discursos de seguridad y sus conjuntos tecnológicos en cada época. Siguiendo esta aproximación se abre la posibilidad, entonces, de resituar la trayectoria de la UE como actor global. En lugar de los modelos explicativos centrados en el sentido histórico del proyecto de integración o de aprendizaje institucional,¹²⁶ en este caso se ha trazado una genealogía de la

¹²⁶ Véase, por ejemplo: Mark Gilbert, "Narrating the Process : Questioning the Progressive Story of European Integration," *Journal of Common Market Studies* 46, no. 3 (2008): 641–62; Marianne Riddervold and

problemática que la emergencia del enfoque integral interpela, en relación a la historia de los dispositivos de la seguridad o igualmente, a la historia de las formas de gobierno de lo internacional. En este sentido, el final de la Guerra fría y la configuración de las relaciones de poder en la política internacional posterior marcó el inicio de un periodo de apertura gradual al que le sucede la instalación a escala regional europea de un modelo de regulación de las crisis y los conflictos fundamentado sobre un campo categorial que se había ido gestando desde los años 80.

En relación al objetivo de este capítulo, el análisis desplegado evidencia los límites del marco de enunciación desde el que en el que la UE, a partir sobre todo del Tratado de Maastricht, comienza a configurar su identidad estratégica como proveedor de seguridad. Así, el modelo presente de gobernanza de la seguridad de la UE y la concepto de enfoque integral podría explicarse parcialmente debido a la necesidad de adaptación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) al contexto histórico que lo atrapa, muy marcado por los límites que impone la creciente brecha entre las capacidades disponibles y la complejidad del entorno; el cual se trata de superar con las herramientas que proporciona el ascenso del modelo liberal en el que se incluyen las dinámicas geopolíticas y las dinámicas propias del proceso de integración en el caso de la UE.

Jarle Trondal, "Integrating Nascent Organisations. On the Settlement of the European External Action Service," *Journal of European Integration*, no. November (2016): 1–15, doi:10.1080/07036337.2016.1241246; Alexander Mattelaer, "The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls," vol. 14 (European Integration online Papers, 2010), doi:10.1695/2010009.

De esta manera, una vez desarrollados algunas de las condiciones de enunciación en el campo de la seguridad para la UE, se observan evidencias que conducen a entender los enormes límites que a los que ha estado sujeto el proceso de constitución de la UE como proveedor de seguridad internacional y en definitiva, el largo proceso de definición de su identidad estratégica pretendidamente *sui generis*. Dicho proceso ha estado condicionado por la tendencia a la que la noción estratégica que el enfoque integral representa se ha tratado de oponer. Así, la incorporación gradual al marco de discusión de los técnicos de la EU y analistas de seguridad de términos como buena gobernanza, el nexo seguridad y desarrollo, estabilidad institucional, resiliencia, *capacity building* entre otros pero también de riesgos y amenazas diversas a los que se acompaña en el diseño institucional con un conjunto tecnológico marcado por la integración progresiva de dispositivos militares y civiles en el que este último presenta un protagonismo único en la región. Mientras la UE y sus Estados miembros disponen gradualmente de una morfología distinta a los dispositivos predominantes en la OTAN o aquellos desplegados por grandes potencias como Rusia o los Estados Unidos, la capacidad de los Estados miembros para influir en los términos de este último ha decrecido significativamente.

En este contexto, la propia trayectoria de la UE y la emergencia del enfoque integral como elemento central de la racionalidad estratégica de la UE desde la misma aprobación del Tratado de Lisboa, ha venido acompañado de la transformación en el marco de enunciación de las políticas de seguridad de la UE y de su marco institucional. Así, el enfoque integral y el marco institucional y normativo avanzado que provee los Tratados. Con las

particularidades que le confiere el proceso de integración, la implementación del enfoque integral en la UE cobra un sentido propio al haber significado el nexo entre la progresiva institucionalización de los aparatos de gestión de crisis el marco de la PESC y la PCSD y su idoneidad como marco estratégico de respuesta frente a la progresiva complejidad del entorno.

4.1. La institucionalización del modelo de gobernanza de la seguridad de la UE en el complejo regional de la seguridad

4.1.1. La institucionalización de la gestión de conflictos y crisis en el exterior de la UE y el enfoque integral como estrategia de ensamblaje

En esta sección se señala la coherencia de las trayectorias generales antes señaladas y su sentido de conjunto con la institucionalización del enfoque integral en el marco estratégico de acción exterior de la UE, con especial atención en las formas de intervención internacional directa (gestión de crisis).

A partir del Tratado de Lisboa y la sucesiva institucionalización del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS en sus siglas en inglés)¹²⁷, la instalación de dispositivos de gestión de crisis ha estado influenciado por la también progresiva institucionalización del enfoque integral. Este ha contribuido a articular fundamentalmente dos campos, uno más general y otro más específico en cuanto que constituye una expresión del anterior. El campo más general corresponde a la política exterior de la UE (PESC) como tal, donde el enfoque integral ha servido de catalizador con el propósito de construir una acción exterior cada vez más coherente y efectiva a partir de un mejor

¹²⁷ Francisco Aldecoa Luzárraga (Coord.), *La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior* (Madrid: Marcial Pons, 2011).

ensamblaje de sus capacidades, instrumentos y procedimientos. Como parte de la acción exterior, la gestión de crisis en el exterior representa el campo particular donde el enfoque integral ha tenido más incidencia, como así se evidencia en la literatura. En cierta medida, la importancia del enfoque integral en la gestión de crisis se debe a la importancia de ésta en la acción exterior, la cual como se ha visto antes, responde a las grandes transformaciones en el campo de la seguridad. Entonces, estos dos campos han sido articulados con un especial protagonismo del enfoque integral pues un análisis de la institucionalización de la PESC y el papel que ha jugado la gestión de crisis así lo evidencian. Desde la aprobación de los Tratados firmados en Lisboa, la implementación del enfoque integral a través de la gestión de crisis internacionales en el exterior ha contribuido decisivamente a consolidar la ampliación de las geografías de la seguridad internacional en el complejo de seguridad europeo. El modelo liberal de la UE no solo incorpora medios diplomáticos y militares, sino también contempla en su racionalidad acciones de tipo civil tales como control de fronteras, actividad policial, fortalecimiento del Estado de derecho, administración pública, reforma del sector de la seguridad, ayuda humanitaria, políticas de desarrollo y cooperación internacional en el sentido amplio del término pero también ingenieros y profesionales de muy diverso tipo si fuera necesario, como es generalmente conocido.

El punto de inicio para el análisis de la institucionalización del enfoque integral comienza con la institucionalización previa de la gestión de crisis en la

UE en el marco de las misiones *Petersberg*¹²⁸ y posteriormente, con la experiencia de Bosnia y Kosovo,¹²⁹ que contribuirá a reforzar la idea de la necesidad de ampliar el espectro de acciones, precedida por el reconocimiento de los antes de un entorno de seguridad conformado por una mayor diversidad de riesgos y amenazas. La cumbre de Saint-Malo tenía como objetivo principal la mejora de las capacidades autónomas de los Estados europeos y marcó simbólicamente el inicio de la por aquel entonces Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Con los Tratados de Ámsterdam y Niza cuando la UE acomete las reformas institucionales con el fin de dotarse de un aparato de gestión de crisis con la creación primero de la figura del Alto Representante (Tratado de Ámsterdam) y posteriormente de un Comité Político y de Seguridad (CPS), un Comité Militar de la UE (CMUE) y la Creación de un Estado Mayor de la UE (EUME). En la cumbre de Helsinki celebrada en 1999¹³⁰ se estableció que el objetivo principal de la PESD que consistía en el desarrollo de capacidades, de instrumentos y tecnología de intervención para así disponer de capacidades civiles en aplicación de los capítulos VI y VII de la Carta, que la ONU ya había tratado de llevar a cabo con resultados desiguales mientras que la OTAN seguía apostando por

¹²⁸ Una vez instaurada la PESD, la *Declaración de Petersberg*¹²⁸ supuso la puesta en disposición de la UE y la OTAN, posteriormente a la UE con esta, un cierto tipo de misiones diseñadas y atribuidas que sirvió finalmente en el marco de la PESC para dotarla de un marco estratégico de seguridad que jalonase la instalación y articulación de unas bases materiales que sustenten los procedimientos de verificación e intervención de la UE. Permitió su dotación con mayores capacidades operativas para hacer frente a las problemáticas emergentes que contaba también con la voluntad de contar con una amalgama amplia de unidades militares disponibles procedentes de los cuerpos convencionales. Una vez más, el vector que ha posibilitado esta serie de acciones (trayectoria en las tecnologías de gobierno) que también reside en coherencia con la brecha que había entre los instrumentos más antiguos frente a las nuevas guerras (nuevos objetos a intervenir) cuya complejidad y dinámicas exigían de otras estrategias.

¹²⁹ Si bien ha habido otras crisis internacionales relevantes, la trascendencia generalizada en los medios y en la academia de estos dos sucesos ha sido mayor.

¹³⁰ *Vid.* Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, Punto II y Anexo IV de las Conclusiones de la Presidencia.

seguridad colectiva en virtud del artículo 5.¹³¹ Una prueba del salto apuntado de Saint Malo al Tratado de Ámsterdam se produce durante el Consejo Europeo de Colonia de 1999, los EEMM de la Unión asimilaron e impulsaron conjuntamente la construcción y dotación de instrumentos a la entonces incipiente PESD.¹³² Se trata de la creación de estructuras políticas y militares permanentes con el objetivo declarado de asumir una globalidad en la gestión de crisis que disponga de (a) un enfoque coherente con el entorno, (b) que disfrute de sinergias entre los aspectos civiles y militares y (c) que abarque todo el espectro de las misiones *Petersberg*.¹³³ El Consejo Europeo decide entonces la creación y puesta en disposición del dispositivo de tres órganos permanentes, a saber, (i) el Comité Político y de Seguridad procedente del anterior Comité Político; (ii) el Comité Militar de la Unión Europea, (iii) el Estado Mayor de la Unión Europea.¹³⁴ En el punto siguiente, además, se acuerda la incorporación efectiva de la función de gestión de crisis de la Unión Europea Occidental (UEO) al ámbito de las misiones *Petersberg*. En este sentido, se aprueba igualmente la creación de un Centro de Satélites y un

¹³¹ Pedro Fatjó and Guillem Colom, “La defensa de la Unión Europea. Voluntades políticas y capacidades militares básicas,” *Fundación CIDOB* (Barcelona, 2005), 10–11. Un análisis de la evolución histórica de la defensa de la UE, véase: Maria Julià Barceló, “Las misiones de paz de la Unión Europea: fundamentos jurídicos, origen y desarrollo, sistema organizativo, procedimiento de creación y seguimiento y acuerdos internacionales de ejecución...” *Op. Cit.*; Vicente Garrido Rebolledo, “Evolución histórica de la seguridad y la defensa europea: de la PESC a la PCSD,” en *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa* (Ministerio de Defensa, 2010), 11–32.

¹³² Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia, Punto I.

¹³³ Para un análisis sobre las misiones *Petersberg*, véase: Miguel Ángel Acosta Sanchez, *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg* (Madrid: Dykinson, 2008).

¹³⁴ Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000, Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia.

Instituto de Estudios de Seguridad que incorporarán los elementos oportunos de la UEO.

Posteriormente en el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado también en 1999, se presentarán dos informes de la presidencia derivados de aquel Consejo Europeo y se establecerá el plan y las condiciones para la activación de *Fuerzas de reacción rápida* que tendrá en cuenta las unidades multinacionales que habrían sido conformadas previamente en el marco de la UEO; aunque en este caso con los propios procesos de negociación establecidos en la PESD pero siempre sin perjuicio, como ha sido señalado más arriba, de la actuación de la OTAN.¹³⁵¹³⁶

El Consejo de Helsinki de 1999, significó una primera expresión de la voluntad de los gobiernos de los EEMM para el desarrollo material de gestión no-militar de las crisis. El anexo primero “Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa” y anexo segundo “Informe de la Presidencia sobre la gestión no militar de crisis de la Unión Europea” de las Conclusiones de la Presidencia en Helsinki, recoge un desglose de los aspectos militares y civiles que plantearán un paso importante

¹³⁵ En Octubre de año 2000 ya se había establecido el Catálogo de Capacidades, estructurado en diferentes ámbitos: mando, control, comunicaciones, inteligencia (C3i); inteligencia, vigilancia, adquisición y reconocimiento de objetivos; capacidad de despliegue y movilidad; combate efectivo; sostenimiento y logística; apoyo general. Las expectativas finalmente no se vieron cumplidas y le siguió los *Headline Goal 2008, 2010 y 2020*. Vid. Garrido Rebolledo, V., “Evolución histórica de la seguridad y la defensa europea: de la PESC a la PCSD” en *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*, Centro de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de seguridad y defensa, nº 33, Ministerio de Defensa, mayo 2010, 20– 21; De Ayala Marín, J. E., “Chapter IV, Military Capabilities” en *The European Security and Defense Policy (ESDP) After the entry into force of the Lisbon Treaty*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, Abril 2010, 130–131.

¹³⁶ La UE apuesta en este punto por elaborar un programa para la dotación de capacidades que posibiliten un repertorio de despliegue y operaciones que permita cumplir con el conjunto de misiones de gestión de crisis internacionales *Petersberg*. Se estableció el programa *Objetivo principal 2003* de Helsinki (*Headline Goal 2003*).

para los desarrollos más significativos de Santa maría de Feira en el 2000.¹³⁷ Será entonces en los anexos del Informe de la Presidencia en su Anexo I, “Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa” donde se contemple un esfuerzo por desglosar detalladamente los aspectos militares y no militares de la cumbre de Helsinki y los trabajos correspondientes a la presidencia finlandesa. En su apéndice 3, contempla el “estudio sobre objetivos concretos relativos a los aspectos civiles de la gestión de crisis”, así como en el punto “b) Prioridades”, se recogen los sectores prioritarios “a la luz de las crisis con las que Europa se ha enfrentado en tiempos recientes y que se está enfrentando todavía”. La relación de estas prioridades se plasman de la siguiente manera: (a) policía; (b) fortalecimiento del Estado de derecho; (c) fortalecimiento de la administración civil; (d) protección civil. Entre los objetivos de este Informe se ha destacado la importancia que otorga la Unión a la necesidad de garantizar dicha ampliación de las capacidades de gestión de crisis con los dispositivos militares y civiles estimados y la necesidad de establecer canales de cooperación suficiente *ad intra* propiamente, así como en relación a las acciones de la ONU, la OSCE y el Consejo de Europa, con el objetivo de afrontar crisis internacionales a todas las escalas en coherencia con el marco establecido en las misiones *Petersberg*. La institucionalización de la gestión de crisis ha ido desarrollándose de manera irregular hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el cual ha conseguido la unificación del marco institucional y la desaparición de los pilares así como la consolidación de las estructuras actuales de la gestión de crisis. No solo se antojan relevantes los primeros

¹³⁷Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, ANEXO 2 del ANEXO IV de las Conclusiones de la Presidencia.

avances, sino también la Estrategia de seguridad interior de la UE (2010) y *European Global Strategy* (2016). Sin olvidar la perspectiva histórica de la Estrategia Europea de Defensa de 2003 (con su actualización de 2008), que reflejan la importancia de la gestión de crisis en relación a las nuevas posibilidades que esta ofrece en la gobernanza internacional y que serán tratadas en detalle más abajo.

4.2. La creciente diferencia entre el poder del Estado y la creciente complejidad de los fenómenos sociales susceptibles de regulación gubernamental

4.2.1. La racionalización estratégica de los complejos gubernamentales de seguridad: la expansión de los dispositivos de seguridad y nuevos modos de ensamblaje de continuums de seguridad

Antes de profundizar en este punto, necesariamente se debe disipar el concepto de orden instalado en el marco hegemónico de gobernanza de la seguridad. Su delimitación permite determinar la forma de relación de conjunto entre los ensamblajes de seguridad y el tipo de objetos de seguridad sobre los que interviene. Esto es, permite determinar los principios de relación del conjunto de dispositivos de seguridad en cuanto que conjunto de sentido, conforme a una memoria y marco compartido categorial así como la jerarquía entre sus elementos. En síntesis, el modelo de gobernanza actual, por sus principios de regulación y relaciones, encuentra en el Estado el dispositivo administrativo privilegiado de la seguridad, reforzando así las tesis

defendidas por algunos académicos sobre el carácter posliberal de la paz liberal de hoy, o en otras palabras, del marco de regulación vigente.¹³⁸

El trabajo de Heathershaw confirma a este respecto el estatus hegemónico alcanzado por el modelo conservador y la idea de “orden” que implica para el marco de la construcción de la paz, evidenciado precisamente por el predominio que adquiere entonces la construcción del Estado y su consideración como objeto fundamental de transformación.¹³⁹ De esta manera, el realismo contribuiría con una paz fundamentada en el “orden” mientras que el modelo liberal ofrecería un proceso complejo sobre la base de la noción de gobernanza. En un sentido diferente, contrasta con la posición de Newman (2009) y Richmond (2009) cuando apuntan que el nuevo consenso en torno a la preponderancia de la construcción del Estado como acción central en la construcción de la paz, señala precisamente la importancia de la aportación liberal y, en definitiva, los términos del consenso alcanzado por el modelo liberal-realista.¹⁴⁰ Si bien es cierto que en algunos contextos las dinámicas de la regulación internacional de conflictos viene determinada por lógicas de tipo realista, donde la contienda interestatal y el interés nacional juegan un papel explicativo más potente –incluso decisivo de última instancia–, desde una perspectiva sistémica de riesgo se encuentran indicios que apuntan a la decreciente probabilidad de una contienda a gran escala monopolizada por

¹³⁸ David Chandler, “The End of the Liberal Episteme,” in *Peacebuilding. The Twenty Years’ Crisis, 1997-2017* (Palgrave Macmillan, 2017), 191–210, doi:10.1007/978-3-319-50322-6; Oliver P. Richmond, “A Post-Liberal Peace: Eirenism and the Everyday,” *Review of International Studies*, no. 35 (2009): 557–80, doi:10.1017/S0260210509008651.

¹³⁹ John Heathershaw, “Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging...*Op. Cit.*”; Oscar Mateos, “Desfragmentando El ‘Consenso de La Construcción de La Paz Liberal’...*Op. Cit.*”, 166.

¹⁴⁰ Oliver Richmond, “A Post-Liberal Peace: Eirenism and...*Op. Cit.*”; Edward Newman, Roland Paris, and Oliver Richmond, eds., *New Perspectives on Liberal Peacebuilding, New Perspectives on Liberal Peacebuilding* (New York: United Nations University Press, 2009).

grandes fuerzas de tipo militar. La estructura de seguridad que sostiene el predominio del marco liberal en el complejo de seguridad europeo despliega un tipo de *espacialización* no comprende necesariamente a una organización mundial, planetaria, basada en espacios “cerrados”, los Estados y su territorialidad, si bien es cierto que estos juegan un papel predominante en los marcos de gobernanza institucionalizados.¹⁴¹

La consolidación del consenso actual liberal–realista conduce, en cambio, a la instalación de una idea de “orden” ligeramente diferente por cuanto conduce a reconsiderar el peso del modelo liberal sobre el modelo realista. La convergencia de las formas de intervención directa en el exterior –pero no de los demás campos de gobierno, seguridad frente al riesgo– está marcada por la configuración de los conjuntos tecnológicos propias de una matriz liberal de tal manera que las propias relaciones de alteridad (yo–otro/nosotros–ellos) está actualmente marcada entre otras divisiones, por la convergencia de los conjuntos tecnológicos tradicionales del Estado: el dispositivo de seguridad diplomático–militar, tradicionalmente atribuido a la seguridad exterior de un Estado (amigo–enemigo) y el dispositivo civil–policial de la seguridad interior (gobierno–población).¹⁴² En todo caso, la fuerza de este esquema reside en entender que el proyecto de gobernanza internacional impulsado tras la guerra fría condujo a consolidar el modelo gobierno-población a escala internacional, conformado por un dispositivo diplomático–militar–civil–

¹⁴¹ Un análisis sobre la superposición de imaginarios geopolíticos, véase: John Agnew, *Geopolítica: una re-visión de la geopolítica mundial...Op. Cit.*; John Agnew, *Reinventing Geopolitics: Geographies of Modern Statehood: Hettner- Lecture 2000* (Heidelberg: University of Heidelberg, 2001).

¹⁴² El uso de esta categorización se circunscribe únicamente a las experiencias de los Estados en Europa occidental pues se entiende que las experiencias históricas en la construcción del Estado en otras regiones presenta dinámicas particulares que no se corresponden con la experiencia Europea occidental.

policial, en el que predominan objetos emergentes de la seguridad internacional como el crimen organizado, los desplazamientos de población, el terrorismo o las guerras civiles entre otras muchas posibilidades, que buscan el anclaje territorial de las poblaciones y el control de las relaciones entre ellas y su ambiente. El principio de categorización reside en primera instancia en el tipo de determinación de las relaciones de poder entre los practicantes de seguridad y las poblaciones así como los dispositivos de seguridad que se derivan del tipo de relaciones, reforzándolos a su vez por su carácter performativo.

En el caso de la UE, como también pudiera ser el caso de las Naciones Unidas, se observa un proceso de consolidación del modelo liberal (gobierno-población) con los dispositivos de seguridad que lo materializan, impulsado fundamentalmente por las Naciones Unidas, algunos Estados y la UE a escala regional europea y su entorno próximo. Todo ello, a pesar de lo que pudiera evidenciar el contexto post-11 de septiembre que, en cualquier caso, contribuye a modular su imbricación con el modelo de regulación realista. Ambos modelos, en permanente interrelación, competencia o coexistencia, proponen cada uno un tipo de orden sobre la base de un tipo de construcción y relación diferente con los objetos de seguridad –en la medida en que hay un sujeto (nosotros). La problemática reside en este punto en el grado de predominio de cada uno según lo determine el contexto propio en cada caso. En cualquier caso, el paso de la problemática del desarrollo a la

problematización de los “Estado frágiles” contribuye a una mayor convergencia entre seguridad y desarrollo.¹⁴³

Para completar el marco de discusión, se debe reconocer que se dan efectivamente más factores intervinientes que complejizan y completan todo análisis. Pueden ser, entre otras, las disputas interestatales, las lógicas geopolíticas, económicas o aquellas contiendas, divisiones y discursos que operan a escala local o regional y que influyen en algunos casos de manera decisiva en el devenir de una contienda y en las estrategias de intervención internacional.

4.2.2. Ensamblajes de gestión del riesgo y el principio de estabilidad sistémica: hacia el evento disruptivo como objeto privilegiado de la seguridad internacional

El ejercicio de exploración realizado en los capítulos 3 y 4 surge de la pregunta por los orígenes del *holistic approach* o *comprehensive approach* (enfoque integral) en el marco de la gestión internacional de conflictos o crisis de la UE. Una vez conformadas las diferentes líneas históricas, lo que se pone en evidencia en última instancia con el CA, no es su definición como concepto que se agota a sí mismo, sino que se presenta como resultado de un proceso de actualización de los modelos de gobernanza internacional en una fase muy particular en el transcurrir de una problemática más antigua. En definitiva, es la forma presente de nombrar la forma en que el poder gubernamental organiza sus dispositivos de seguridad en Europa.

¹⁴³ Jens S. Sörensen and Fredrick Söderbaum, “Introduction – The End of the Development-Security Nexus...*Op. Cit.*”; Rita Abrahamsen and Michael C. Williams, “Security beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics...*Op. Cit.*”

El origen de la idea que hoy sintetiza el enfoque integral se encuentra en la respuesta dada por el Estado a las exigencias del nuevo entorno que debe ser gobernado.¹⁴⁴ El cambio histórico en torno a esta problemática viene marcado por una tensión cuyo devenir depende de los términos en los que se dirima el creciente desajuste entre las capacidades de los Estados y la creciente complejidad del entorno “de seguridad”, pues como se ha visto en el caso de la UE, la tendencia a cerrar dicho desajuste a escala internacional –también en el plano de la seguridad interior (nexo seguridad interior-exterior)– ha conducido a una progresiva instalación de dispositivos de gestión de crisis.

La consolidación de las doctrinas (neo)liberales en el campo de la economía-política –y las transformaciones que genera en la estructura social internacional, el tipo de sujetos y las formas de relación– en conjunción con los cambios introducidos por transformaciones tecnológicas, evidencia el carácter derivado, aunque autónomo, de la gestión de crisis en cuanto que técnica de gobierno. Esto es, los cambios en la economía política, en cuanto que saber fundamental de gobierno, condiciona a los Estados a adaptar sus prácticas de seguridad. Las capacidades decrecientes de los complejos gubernamentales en el ámbito de la seguridad actual, ha condicionado a los Estados de tal manera que les ha condicionado la instalación de una seguridad más selectiva en la medida en que ha agudizado el diferencial entre la complejidad del entorno y el creciente constreñimiento presupuestario y de capacidades.

¹⁴⁴En cierta forma también acontece con los actores privados, sean empresas u organizaciones civiles de distinto tipo. Véase, por ejemplo: Caterina García y Pablo Pareja, eds., *Seguridad Inc. las empresas militares y de seguridad privadas en las relaciones internacionales contemporáneas*, paz y seguridad (Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2013).

La intensificación de este proceso conduce a una seguridad más selectiva, en la que predominan figuras como las infraestructuras críticas, que en la actualidad se encuentran entre sus objetos privilegiados debido a su carácter estructural o nodal.¹⁴⁵ Igualmente, la estructuración de situación de las crisis implica, como se discutirá más adelante, el predominio de las prácticas para la conducción de los fenómenos con objeto de alcanzar su estabilización gestionable y las prácticas gestión de las crisis (exclusión) mediante la contención de los espacios ingobernados/ingobernables¹⁴⁶ (crimen organizado, terrorismo, piratería, desplazamientos de personas, etc. difícilmente erradicables en los términos actuales); predominaría sobre las dinámicas de paz y la transformación positiva de los conflictos (inclusión), más presente en décadas anteriores. El cambio de marco estratégico de gobernanza de la seguridad internacional responde entonces al problema de gobierno que caracteriza el tiempo presente: la racionalización del poder del Estado ante su creciente precariedad frente a un entorno de creciente complejidad, focalizando sus esfuerzos en los objetos securitarios críticos o nodales, mediante la construcción performativa de escenarios de intervención construido en forma de “crisis”, donde la medición y proyección de índices de riesgo configurarían los programas en el ámbito de la seguridad. Lo que se observa, por tanto, es una lógica de “buen gobierno” heredado de la tradición liberal en el marco del problema de gobierno –el cual es intrínseco de la economía-política en cuanto que saber superior de gobierno–, pues es la

¹⁴⁵ Charles Perrow, *The Next Catastrophe: Reducing Our Vulnerabilities to Natural, Industrial, and Terrorist Disasters* (Princeton: Princeton University Press, 2011).

¹⁴⁶ Costas M. Constantinou and Sam O. Opondo, “Engaging the ‘Ungoverned’: The Merging of...Op. Cit.

propia idea de buen gobierno la que hace posible la relación gobierno-gobernados, ya sea a escala local o estatal, o en este caso a escala internacional.

En el caso de la UE, se está planteando esta problemática y sus implicaciones en el campo particular de las relaciones internacionales, aunque formulada en como problema de gobierno, o en los términos hegemónicos del pensamiento liberal, de gobernanza. Lo que evidencian estos elementos sobre la evolución del término, y no tanto del término, sino de las distintas nomenclaturas de la idea que ésta designa, reside el interés creciente desde la UE por la estabilidad (sistémica), más propia de la preponderancia de la economía-política neoliberal que una geografía de paz, mucho más clara desde los principios o campo categorial realista, y menos clara aunque también válida desde la tradición liberal la cual encuentra sus raíces en el concepto de “buen gobierno”. Este es el principal aporte. La escasez de recursos de los Estados, la creciente complejidad de las técnicas de seguridad y del rango de los objetos susceptibles de ser regulados provoca que los Estados se conformen con asegurar en grado suficiente la estabilidad del entorno.

4.3. Conclusions: the strategic rationalization of the EU security policy and the emergent of the CA

An analytics of the strategic decisions that contributed to configure the constitution of the EU comprehensive approach provide evidence that not only derives from analyzes of risks and threats by security practitioners, academics, think tanks or EU bodies. It also lies on the convergence of three trajectories: (a) the constitution of the EU as a security provider in international relations; (b) the assumption by the EU of a risk-based security policy and instruments; (c) the increasing assumption of the EU/MSs complex

of international crisis as a privilege object of security in complex security environments.

Firstly, the particular approach of this section has focused on the emergence of the EU as an 'autonomous' security provider with a differentiate domain in the regional security complex. This emergent second narrative of the EU as a security provider with a risk-based security framework finds correspondences with the narrative of the *governmental gap* (Chapter 3) experienced in security policy. This general narrative stresses the necessity to respond to the current international transformations from a European perspective. In consequence, this narrative have described an integrative movement towards the necessity to adapt EU common governmental bodies and state structures to respond to the complexity, connectedness and contested global/local dynamics, regional and international –the increasing differentials derived from the paradoxes of (neoliberal) globalisation, the emergence of multipolarity, the technological transformations and the changing nature of conflict among other aspects. In addition, this narrative has been reinforced due to the recent crises and constraints that have affected the hitherto hegemonic model of peace and security through integration or EU power of attraction, in a context where the ascension of new candidates seems unlikely.

Secondly, the installation of a risk/crisis-based security device as a form of security governance has conducted to the assumption of a risk-based strategic framework. Partly due to the narrative based on the distribution of roles between NATO and the EU, the EU was provided since early 90s with a risk/crisis management policy-tool. While these risk-based security devices

were firstly framed in terms of development, humanitarian aid and forms of conflict transformation (in practice, mostly post-conflict missions and operations), it was decisively diverted after 2000s to a state-centred securitised framework.

Thirdly, the gradual reconnaissance by EU/MSs security practitioners of the increasing importance of managing international crisis and preventing conflicts led to consider the status of risks and crises as privilege objects of the EU security policy. The historical framework of security has been inverted in the EU security complex. The prevalence of a threat–danger response based on a friend–enemy strategic game in a context of feasible inter-state relations of power has been subsumed to a (systemic) risk-threat response based on a government/governance–population strategic game in a context of complexity/uncertainty and decreasing state power perspective, where relations of power are blurred insofar as they have been overflowed by the current intensity of the interlinked social networks.

In this context, governmental efforts in security policy seems to be pre–eminently addressed to ensure critical assemblages –material configurations (critical infrastructures) and non-material configurations (strategic communications and public opinion)– that could be affected by great powers disputes or any disruptive event in complex scenarios in order to sustain the stability of the changing international order –the state of things–.

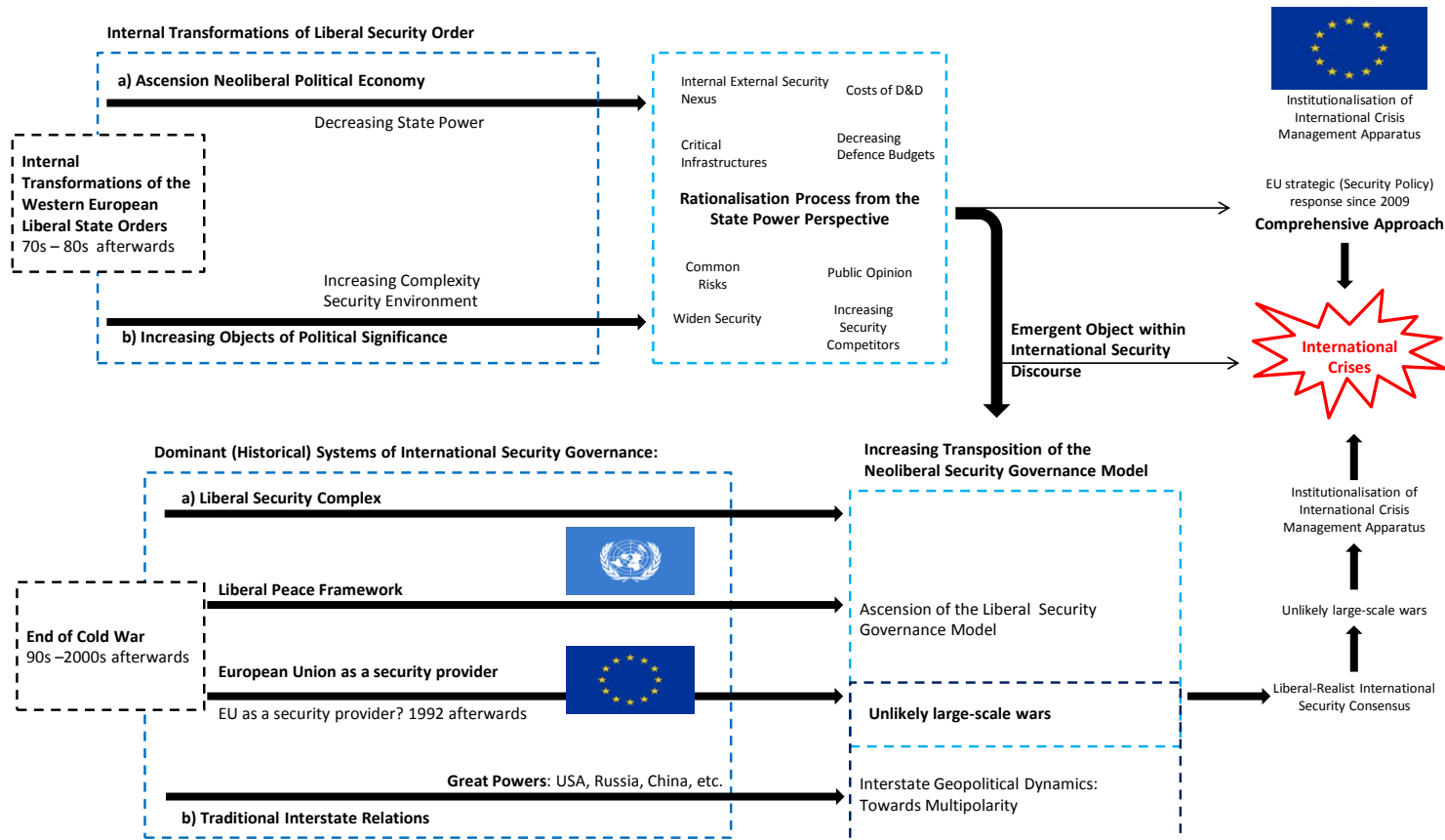


Fig. 2 Conditions of emergence of the CA. Source: own elaboration

THEORETICAL PART

CHAPTER 5

AN ANALYTICAL FRAMEWORK FOR THE ANALYSIS OF THE COMPREHENSIVE APPROACH WITHIN THE EU MODEL OF SECURITY GOVERNANCE

This chapter seeks to elaborate the analytical framework to explain in a feasible way the implications of the comprehensive approach in the EU performance as a security provider as part of the general strategy of the research process, i.e., to explain the way the EU governs security issues at present by focusing on the processes of change and continuity of the dominant security discourse among EU security practitioners. While the second chapter focuses on tracking the origin of the Comprehensive Approach on the basis of the constitution of the EU as a security provider, this chapter seeks to formulate an analytical framework to analyse this term in relation to the current strategic/institutional/technological framework of the European Union as a system of security governance *ad intra* and the transformative field of

possibilities (the effective potentialities) of the EU security governance model *ad extra*. To achieve this purpose, three main concepts will be discussed in order to propose a conceptual formulation of the resulting EU security governance model: governance, regulation and security. Then, following to the conclusions of the previous chapter, this chapter evidences the instable nature of any security governance complex as well as the convenience of applying this perspective to the current structural composition of the present moment of security. This approach allows us, therefore, to analyse governance systems predominantly ruled by risk management strategies in a context of increasing complexity and a wider ecology of security providers and, consequently, to develop an EU Security Governance model of analysis adapted to the particularities of the EU. It is important to notice that the following discussion of these three concepts is embedded at all times in the general discussion about the security-political economy nexus and its historical variations.

5.1. Security Governance and the study of the institutionalisation of security strategic frameworks: broadening security issues, increasing the heterogeneity of actors and consolidating risk-based management regulative principles

5.1.1. Governance and governmental institutions: variations on the model of organising assemblages of security for governing complexity

The construction of the analytical framework primarily focuses on the concept of governance as it leads directly to the crucial question of policy-making and practices of governance to confront the paradoxes and contradictions of

globalisation.¹ The ascension of the notion of the CA was explained above in correlation of the emerging risk management frameworks that were being installed within the European security complex. It is certainly in this historical narrative where the ascension of the EU CA makes senses as a logical strategic response of the EU, as it was thought to respond against the transformations and complexity of the security environment.² The concept of governance, therefore, has emerged in liberal security frames as one of the best suited notions to manage the dynamics that the neoliberal global political economy and the technological transformation generate in relation with variety of different historical trends at different scales and geographical variations. Finally, it is important to mention that the concept of governance discussed in this section is defined through the lens of governmentality to the extent that it allows us to have a better understanding of the variations of governance, regulation and security in this particular era of the global neoliberal hegemony and the problem of governing uncertainty through technology.

First of all, it is important to distinguish between government and governance. Whereas government refers to the internal regulation of populations ruled by the state in a hierarchical relation based on the forces of governmentality,³ the gradual emergence of heterogeneous networks of public policy platforms and the civil society domains in liberal terms in world politics since the 70s and 80s led to a gradual transposition of this notion of government model. This time

¹ Stephan Keukeleire and Simon Schunz, "Analysing Foreign Policy in a Context of Global Governance," in *Theorizing Foreign Policy in a Globalized World*, ed. Gunther Hellmann and Knud Erik Jorgensen (Palgrave Macmillan, 2015), 58–80, doi:10.1057/9781137431912.

² David Held et al., *Global Transformations. Politics Economics and Culture* (Stanford: Stanford University Press, 1999).

³ Jon Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2000).

called by “governance” which according to some literature it is also ruled by the dynamics of governmentality or metagovernance.⁴ Even if the concept of government has been initially used to explain how an internal order of a given state was historically constituted in Western Europe, with increasing governmental structures established by co-constituting a counterpart identified as ‘population’ –the object to be governed–, the emergence of a liberal complex for international governance (sometimes referred as global governance) contributed to the consolidation of different populations in some manner as objects to be governed. This framework will be analysed more in detail further below when analysing the internal dynamics of international crisis management in the European regional security complex.

However, it is important to discuss the explanatory role of the concept of governance in this regard. Firstly, as it was stated, this concept provided an analytical framework to explain the structural transformations in world politics.⁵ From a dual relation between the internal dynamics of social order governed by the administrative structures of the state in a hierarchical relation on the one hand, and the inter-estate relations ruled predominantly by notions such as balanced of power, wars and diplomacy among others on the other hand, the main idea is that the current European security complex is predominantly characterised by a multiplicity of forms of transboundary steering of social phenomena, framed goals, policies among other possibilities

⁴ Bob Jessop, “Metagovernance,” in *The SAGE Handbook of Governance*, ed. Mark Bevir (London, 2011), 106–23; Nikolas Rose, Pat O'Malley, and Mariana Valverde, “Governmentality,” *Annual Review of Law and Social Science* 2, no. 1 (2006): 83–104, doi:10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105900.

⁵ Klaus Dingwerth and Philipp Pattberg, “Global Governance as a Perspective on World Politics,” *Global Governance* 12, no. 2 (2006): 185–203; James Sperling and Mark Webber, “Security Governance in Europe: A Return to System,” *European Security* 23, no. 2 (2014): 126–44, doi:10.1080/09662839.2013.856305.

over the previous predominance of the realist thinking in Cold War.⁶ In this multiplicity of stages, the expansion of the hegemonic project of the global civil society explains the pre-eminence of the current government rationality when studying the concept of global governance.⁷ This notion appeared in the late XVIII to identify the idea of a virtuous ‘good governance of the population’ that the liberal political theory created at that time in order to transform their contemporary societies by harmonically governing groups of people and the resources contained in a given territory –as one of the historical variations of what is called governmentality–, according to the appropriate ethical and moral principles of each era.⁸ This definition of ‘good governance’ plays nowadays an explanatory function insofar as the transposition of liberal strategic thinking to international security represents an extensively analysed social phenomenon. The realist theoretical framework have been characterised in security studies as a friend–enemy–based power, where interstate relations of power, balance of power and so on, has contributed to produce different ways to address the study of international conflicts and crises. In order to problematise the question of international regulation, a governance approach to international relations and crisis

⁶ James N Rosenau, “Governance in the Twenty-First Century,” *Global Governance* 1, no. 1 (1995): 13–43.

⁷ Jörg Friedrichs, “Global Governance as Liberal Hegemony,” in *Palgrave Advances in Global Governance*, ed. Jim Whitman (Palgrave Macmillan, 2009), 105–22, doi:10.1057/9780230245310_6.

⁸ Thomas Diez, “Michel Foucault and the Problematization of European Governance,” *International Political Sociology* 2, no. 3 (2008): 266–68, doi:10.1111/j.1749-5687.2008.00049_2.x; Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the College De France, 1977 - 78*; Richard K. Ashley, “Imposing International Purpose: Notes on a Problematique of Governance,” in *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*, ed. Ernst-Otto Czempiel and James N Rosenau (Lexington: Lexington Books, 1989), 251–90.

management is proposed.⁹ The purpose of this academic effort is to define a methodological explanation to conceptualise the heterogeneous and heterarchical network of international public policy platforms, how they govern (or rule) by applying non-realist models of governance in the context of post-Cold War.¹⁰

The concept of heterarchical relations is developed, therefore, in relation with the concept of 'regularity of dispersion' of security discourse in order to explain how a particular idea circulates through a security discursive frame in a determined social order -or in this case, in the heterarchical EU security governmental complex.¹¹ Thus, the existence of a dominant security discursive formation would contribute to reproduce the dominant security vision materialized from the organisational habits of that constituted (EU) security community of experts embedded in an (EU) institutional setting and hence to contribute in reverse to its temporal variations when an disruptive event occurs (see section: Security Communities: Ideas and Security Discourse in international organisations). In this line, international regimes but also global networks of non-state actors are considered to play an important role in

⁹ Eriksen, "Governance between Expertise and Democracy: The Case of European Security"; Per Martin Norheim-Martinsen, "Beyond Intergovernmentalism: European Security and Defence Policy and the Governance Approach," *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2010.

¹⁰ Abrahamsen and Williams, "Security beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics"; Mark Webber et al., "The Governance of European Security," *Review of International Studies* 30, no. 1 (2004): 3–26, doi:10.1017/S0260210504005807; Thomas Risse-Kappen, "Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War," *International Organization* 48, no. 2 (1994): 185–214, doi:10.2307/2706930.

¹¹ Bob Jessop, "Metagovernance...*Op. Cit.*

security governance, albeit security policy still remains mostly restricted to states.¹²

These elements contribute in conjunction with governmental bodies (states and international organisations –equally the EU) to consolidate or change security discursive frames (dominants or peripherals) that coexist and have an impact in the current interconnected governance models. In this sense, the expansion of the domain of power -and Knowledge- theorised and practiced in social sciences is partly explained by the changing and unstable nature of power, or rather, the exercise of power, which results in turn in the relativistic, ubiquitous and de-centralised constitution of current governance systems.

In essence, security governance comprises five features, according to Mark Webber et al.: (i) heterarchy; (ii) the interaction of a large number of actors (public and private); (iii) formal and informal institutionalisation; (iv) relations between actors that are ideational in character, structured by norms and understandings as much as by formal regulations; and, (v) collective purpose.¹³

5.1.2. Risk Regulation as the governmental principle: social processes and discursive structures of institutional regulation of societal risks

Focusing on the intersection of governance, security and political economy contributes to understand how social regulation is articulated each time;

¹² Tony Porter, "Global Governance as Configurations of State/non-State Activity," in *Palgrave Advances in Global Governance*, ed. Jim Whitman (Palgrave Macmillan, 2009), 87–104, doi:10.1057/9780230245310_5; Hans-georg Ehrhart, Hendrik Hegemann, and Martin Kahl, "Putting Security Governance to the Test: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges," *European Security* 23, no. 2 (2017): 119–25, doi:10.1080/09662839.2013.851676.

¹³ Mark Webber et al., "The Governance of European Security...*Op. Cit.*

under what principles it is devised, what kind of strategies and what kind of regimes of regulatory devices are deployed.¹⁴ As long as governance explains to some extent how social phenomena are regulated according to the hegemonic frame of political economy principles and its correspondent security devices, the conceptual relation between governance and regulation has to be discussed. Considering the present hegemony of the neoliberal mode of governance and the emergence of diverse security devices of risk management in regional Europe, the process of regulation is always attached by the social interactions or system of social phenomena intersubjectively formulated in terms of (potential) risk –and, therefore, preconfigured and fixed by the governmentality framework- and the consequent production of rules and technological devices to respond to the urgent security needs resulted from this relation.

Consistently with the Reynaldian thought, regulations could be defined in a more synthetic way as the social interactions associated with the production of rules related to risk management practices.¹⁵ The dynamics of social regulations are found here according to Reynaud as the process through which rules are created, transformed, modified or suppressed by parties to fix the frame of their relationships and their mutual right.¹⁶ The set of coded EU rules resulted from the social interactions in each era also delivers common

¹⁴ Vid. Robert Baldwin, Martin Cave, and Marting Lodge, *Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

¹⁵ Julien Raone et al., "Understanding the Organizational Regulation of Societal Risk through the Combination of New Institutionalism and Social Regulation Theory. A Proposal," *Working Papers ISPOLE*, no. 1 (2012): 1–30; Jean-Daniel Reynaud, "Régulation de Contrôle, Régulation Autonome, Régulation Conjointe," in *La Théorie de La Régulation Sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et Prolongements* (Paris: La Découverte Recherches, 2003), 103–16.

¹⁶ Julien Raone et al., "Understanding the Organizational Regulation of Societal Risk through the Combination of...*Op. Cit.*

discursive frames that makes sense to those every day actions of EU practitioners and, more broadly, have an impact on the (international) regional institutional complex. In this line, a decision took by a relevant EU body such as the Council of the EU or the European Council in security issues will be conceptualised from the crisis management apparatus from a security perspective as intervention, i.e., the reconnaissance process by the EU security community of experts (EU practitioners) of an *event* (disruptive crisis) or *potential event* that is defined and measured in terms of potential risk from an EU security perspective.

As we have seen, international crisis management represents one of the recognisable tasks of the EU as a security provider as it has contributed to shape the EU identity. Nicoletta Pirozzi, "The European Union ' S Crisis Management After Lisbon : Addressing New Security Challenges in the 21st Century," no. July (2013); Ecole Militaire, "Explaining the Emergence of Different European Union Crisis and Emergency Management Structures" 18, no. 2 (2010). Regulation, from an EU crisis management perspective, therefore consists of two complementary movements. On the one hand, the way the EU deals with the current uncertainty of the security environment and, on the other hand, how EU practitioners contribute to shape the complex environment through institutional constraints and from the EU security policy according to the former. Thus, this permanent regulative assemblage contributes decisively to shape the EU security governance model –mostly

based on the relation between risk management and societal regulation¹⁷ and, in turn, more broadly, have an impact on the regional security model.

Regarding the internal functioning of this assemblage, the set of elements that explain how the EU security governance model is shaped comprise multiple factors. The most relevant in this regard is the recent transformation occurred in the strategic framework of EU practitioners. The first chapter contributed to deepen in this sense from a relation between the ideational perspective – strategic framework– and the material level –security devices–. Even if institutional policy outcomes are partly the result of these dynamics embedded in a broader environment of social interactions, this analytical device is to focus on the processes of ideational change occurred in the epistemological security community of experts –EU security practitioners–, in which institutional structures or security devices and strategic documents are used as indicators to understand the emergence of the CA in the current of the EU security discourse.

Hence, the analytical framework is not the outcomes of the EU in regional security regulation patterns from an organisation perspective, but the outcomes of the EU in regional regulation patterns (governance model) by focusing on its ideational change/continuity in its formulation as a security provider, where the organisational processes in security issues are defined as part of the contextual frame of analysis. In addition, the emphasis on the concept of regulation relates to the connection between ideational change within the EU and the way the EU shapes its regulative principles (or frames)

¹⁷ Ibid.

in a broader context represented by the regional security complex and consequently the way the EU governs security issues as part of it.

Applied to international crisis management, crisis regulation should not be understood as a spectrum of combinatorial variables of regulatory devices deployed against the multiplicity of singular elements that compounds the present complex crises. Once again, the emergent regulatory framework strategically deployed by the EU is embedded and should be understood as a logical result of the matrix of governance resulted from the increasing international consensus about the uncertainty of the security environment, where the 'crisis' becomes the privileged object to securitize.¹⁸ The current matrix of governance stands as a basic and unstable filter through which social phenomena become meaningful in the form of an (internationalised) 'crisis'. This last gesture is of vital importance because the implications that derive from labelling a social phenomenon as 'crisis', supposes to understand it as a phenomenon with a particular principle of dispersion and order of the security discourse; that differentiates it from any other type of phenomenon. The resulting strategic field contributes to structure the EU governance model as a circular movement between a breakdown of the acceptable parameters of the EU/member states security and the will to intervene to force its restitution. Expressed in a synthetic formulation, the strategic security discourse of the EU predominantly operates against a 'security event' on the basis of a two step sequence: the act of 'reconnaissance' and the determination of 'its belonging to

¹⁸ Arjen Boin, Paul 't Hart, and Allan McConnell, "Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests," *Journal of European Public Policy* 16, no. 1 (2009): 81–106, doi:10.1080/13501760802453221; Mark Rhinard, "European Cooperation on Future Crises: Toward a Public Good?," *Review of Policy Research* 26, no. 4 (2009): 439–55, doi:10.1111/j.1541-1338.2009.00394.x.

the situation'. That is, the process of attributing to a social phenomenon a status of "international crisis" and, in turn, deciding its belonging to the broader security environment; which has been agreed upon by a security community and actually defines an epoch. The analysis of this process of openness and closure –outbreak of any crisis and the posterior international intervention–¹⁹ according to the governmentality framework is conditioned in each case from those actors with sufficient power to have and influence through any relevant institutional setting and also in the security policy that those institutions promotes. It is important, therefore, to identify those bodies in the EU who intervene decisively in these double-way relationship. Subsequently, it will be the actors with the greatest power -this role is played by *experts of statecraft* from great powers -those who decide whether or not to stabilise a crisis situation, when, and by what means. Obviously, these processes are subject to power relations and also depend on the available security devices at the disposal of those security providers.²⁰ Thus, the strategic field that derives from this description of crisis management allows us to recover the research question and focus attention on the relationship between crisis management technologies and the matrix that constitutes sustain its rationality as a security model, re-produced as part of an era.

It should be noted that crisis management is not being defined with a single body for the application of crisis management technologies, nor is it the

¹⁹ This process should not be understood as a mechanic process, but open and non-linear.

²⁰ Regarding crisis management, it refers to the process through which a security apparatus seeks the regulation of the escalation of events that leads to an international crisis. But this does not obviate the possibility that an interstate dispute could create or aggravate crisis situations between them or in third countries, as might be the case of the Russian Federation/US-EU in Ukraine between 2013 and 2015. In this case, great powers were particularly involved in the outbreak of this crisis.

univocal expression of a sustained rationality of government over a series of technologies that are applied in the same way in each strategic approach. On the contrary, crisis management in its integral form is manifested as a particular institutional and strategic combination among many possible but always in coherence with the matrix described. The differential between them is be occupied by the strategic design process, the form of security, that although it is subject to a certain historical rationality, it has to be filled in every moment by the constraints and potentialities of each particular context.

Additionally, 'security' is understood as the way in which regulation is articulated, that is, the structure of elements that, placed in relation to each other, form an ensemble of security device that allows the reproduction of a dominant political economy system based circumscribe to a hegemonic discursive formation, which hold the truth codified by a determined social order –in other words, exercise power in terms of security. In this sense, 'crisis' is understood as the process by which a general security device (regional security complex) seems to lose the ability to maintain the stability of the current way the things are. As long as the historical transformations in the domain of security contribute to the installation of an emergent societal security framework to respond to the increasing complexity of the security environment –while large-scale wars seem unlikely–, these structural transformations led to an strategic framework of regulation characterised for the status of the crisis as a privileged object of security and, in consequence, to the emergence of risk management apparatus and the so-called internal-external security nexus.

In this context, it appears that the CA could also contribute to the discussion about the current transformation of the canonical and prevailed distinction in classical literature of the well-established division between internal and security domains. That is, the traditional spheres of regulation between the internal security and the external security of any State. The assumption of the CA, as some academics suggest, imply a different model of regulation and governance due to expansion of repertoires of regulation, where the development of a civil-military-diplomatic apparatus would contribute to fulfil the aspiration of adapting the model of governance and the foreign and security policy to the complexity that any crisis implies. It should be noted that crisis management is not being defined with a single body for the application of crisis management technologies, nor is it the univocal expression of a sustained rationality of government over a series of technologies that are applied in same way in each strategic approach. On the contrary, crisis management in its integral form is manifested as an institutional and strategic combination among many possible but always in coherence with the matrix described. The differential between them is be occupied by the strategic design process, the form of security, that although it is subject to a certain historical rationality, it has to be filled in every moment by the constraints and potentialities of each particular context.

5.1.3. Security as the way social regulation is articulated: crisis management as a technique of risk-based regulation and security devices

The objective of this section is to complete the explanatory potential of the relation between regulation and governance by conceptualizing the concept of security as a technique of government. In this line, this section concludes by

conceptualising the concepts of governance and security through the form of security governance. Two reasons explain the methodological validity of this decision. Firstly, it is an appropriate formula to explain the implications of the emergence of the CA if it analysed as part of a broader system (the EU security governance model) and, secondly, it allow us to conceptualised the EU as a singular security provider insofar as the EU security governance model is defined as a differentiated and autonomous system from great powers.

More concretely, the way security regulation processes are shaped in ideational terms in the EU governance model depends, not only on how the security environment is defined by EU security practitioners but, in a broader extent, on how security and power are implicitly conceptualised through the concept of governance to shape the connection between the EU (institutions) and crises (objects to be regulated –securitized–). In addition, these two fields are properly analysed from this analytical map to the extent that this formula allows us to connect them in analytical terms, or more importantly, according to terminological frame that the formulation of the research objectives establishes.

In this way, the notion of security governance appears much more defined to the extent that it can be applied to the object of study with greater exhaustiveness and completeness. Security governance is understood as a way of structuring the processes of social regulation (regulation) within a given population, in which a certain type of social phenomena are defined as 'governance problems' (security), in permanent mutation (defined and categorized as a 'securitized' phenomenon) in accordance with the strategic principles of each era. That is, the whole process makes sense as it emerges in

coherence with the hegemonic security policy and an institutional framework, embodied as a result of the political struggle between different alternative discursive formations (relationships of power).

Security studies are currently in a situation of *impasse*.²¹ The roots of the current debates in security studies come from the intellectual developments occurred in the area in late 1980s and 90s. Due the theoretical influence stemming from the theoretical innovations rose in philosophy, sociology and political theory over the last decades and the material transformations experienced in world politics and global economy system, the concept of security was profoundly discussed and subjected to radical transformations. This qualitative transformations, where reflectivist theory and the notion of inter-subjectivity played a crucial role (but not only), led to more intensive study of the internal rationalities or mechanisms beneath any dominant security discourses²² such as the intrinsic dynamics of inclusion–exclusion of any security discourse among others.²³ The referent objects of security phenomena or the levels of analysis susceptible to be treated as a security issue were widened. Then, the human being, the state, the community, the economic relations, the environment, the planet or the subalterns became referent objects. The role of the state and the transformations of its security

²¹ George Christou et al., “European Union Security Governance: Putting the ‘security’ Back in,” *European Security* 19, no. 3 (2010): 341–59, doi:10.1080/09662839.2010.526109.

²² Ibid.

²³ R. B. J. Walker, “Security, Critique, Europe,” *Security Dialogue* 38, no. 1 (2007): 95–103, doi:10.1177/0967010607075974; a. Behnke, “Presence and Creation: A Few (Meta-)Critical Comments on the C.a.s.e. Manifesto,” *Security Dialogue* 38, no. 1 (2007): 105–11, doi:10.1177/0967010607075975; Booth, *Theory of World Security*; Buzan and Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*; Keith Krause, “Critical Theory and Security Studies: The Research Programme of ‘Critical Security Studies’,” *Cooperation and Conflict* 33, no. 3 (1998): 298–333, doi:0803973233; Barry Buzan, *People, States and Fear The National Security Problem in International Relations* (Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books Ltd., 1983).

devices and the increasing transboundary nature of security issues are now part of the whole picture.²⁴

The general context seemed to evidence that the state was no longer able to face the increasing multiplicity of actors, security practices and new production of meanings of security embedded and interrelated in any social phenomenon or social relations susceptible to be regulated. Security is conceptualized nowadays as a phenomenon which is socially constructed in a particular context at different scales and always subjected to relationships of power.

Since the 1980s security studies have undergone a profound reconfiguration due to the emergence of a heterogeneous body of literature based on non-positivist epistemological principles, reaching higher incidence in the following decade. The emergence of new theoretical trends in Security Studies has contributed to transform this discipline into one of the most controversial and enriched due to the transversal approach of the debates that are taking place in political and theoretical terms. At the same time, a growing impact is observed on how to approach and explain the course of events in the recent history. However, this marked process of redefinition of the theoretical map in the discipline has experienced different trajectories in the Anglo-Saxon and Continental academies. More particularly in Europe, there was a notable process of redefinition of the current trends of thought that could be drawn as a genealogy of theoretical ensembles. Thus, this genealogy could be labelled

²⁴ Webber et al., "The Governance of European Security."

following Ole Wæver's proposal: the Aberystwyth School, the Copenhagen School and the Paris School.²⁵

The formation of these schools of thought mainly respond to two processes that acquire a historical sense to the extent that each one is intertwined and derived from the other: (a) the succession of changes occurred in the geopolitical transition followed after the end of the Cold War as well as the simultaneous transformations of the security mechanisms deployed at the micro level, and; (b) the transformations that occurred within the academic and intellectual debates that revolved around the definition and the study of the concept of security. However, one should not ignore the awareness and vital experience of the academics who have tried to promote the construction of critical theoretical bodies, since the curricular trajectory of many that these authors reveals how important is the correlation with the formative course of these schools of thought.²⁶ Similarly to what it was mentioned before, the political-academic basis of this critical turn in Security Studies relies to a certain extent on the political and theoretical transformations of the 1970s, where the social and historical construction of the Social Sciences as a whole led also Security Studies to call into question the dominant traditions inherited from the Cold War as well as the theoretical schools that contributed to their academic validity.²⁷

²⁵Ole Wæver, "Aberystwyth, Paris, Copenhagen New 'Schools' in Security Theory and Their Origins between Core and Periphery," *Paper Presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, Montreal, March 17- 20, 2004*.

²⁶*Ibid.*, 446.

²⁷The general explanation about the formation of these schools of thought is not the purpose here. For a more detailed analysis: C.A.S.E. Collective, "Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto," *Security Dialogue* 37, no. 4 (2006): 443–87, doi:10.1177/0967010606073085.

The term School must be understood in the terms and uses that Ole Wæver²⁸ proposes to refer to the three sets of theoretical proposals in what will be divided those Critical Studies of security with more diffusion in Europe. Assuming the terms of this author, one should ask whether they could be properly identified as a result of the European tradition of security studies, clearly differentiated from an American school. In this case, the proposal of Ole Wæver, the North American School is articulated mainly around the predominance of the debate developed within the still existing realism and to the exterior of this one, between rationalism (realism and neoliberalism with positivist roots) and reflectivism (non-positivist).

The dominant genealogical structure presented by the IR literature in its historical conformation as a discipline,²⁹ the main rationalist theoretical contributions present primarily an internal epistemological treatment of the positivist type, which emphasizes the principle of perfection and competition between schools (or paradigms, according to the dominant terminology) as well as their instrumental reason. That is, they profess a problem-solving vocation. The ontological problematisation of the concept of security does not play a strong epistemological role and they also present, mainly in the tradition of the American academy, a direct fixation of military indicators as privileged and ultimate domain of explanation. From a different perspective, reflectivist and rationalist research forms an integral part of the history of IR debates of the American school.

²⁸ Ole Wæver, "Aberystwyth, Paris, Copenhagen New 'Schools' in Security Theory...*Op. Cit.*

²⁹ Un estudio pormenorizado del Realismo y Neorrealismo, véase: Leire Moure, *El Programa de Investigación Realista Ante Los Nuevos Retos Internacionales Del Siglo XXI* (Bilbao: Universidad del País Vasco, 2009).

Once analysed the American *corpus*, the recognisable differential from the European genealogy consists in the division between traditional approaches (where the dominant genealogy of the IR is to be found) and, on the other hand, the critical traditions with different origins. Whilst the boundaries between these two sets are not yet clearly defined at this point in the text, especially as far as the continental European tradition is concerned, the guiding principles which materialize their classification will be dealt with below in more detail. The introduction of the following table allows to clarify the first lines of the theoretical map of schools that will ultimately serve to examine the appropriateness, potentiality and shortcomings of the theoretical approach that will be used as well as to facilitate the exposition of the reasons for which other proposals are discarded.

'Schools' of security theory in Europe	'Schools' of security theory in the US
Traditionism	Offensive Realism
Critical Security studies	Defensive Realism
Copenhagen School	Other Realisms
Sociological work + risk society	Constructivists coming from IR in general
Radical post-modernists, feminists, et al	Power and Institutions in International Order

Fig. 3 Schools of security theory. Source: Ole Wæver³⁰

It is relevant to indicate that the increasingly stimulating role of the current dialogue between European schools and those coming from other regions, aimed at the constitution of a historically differentiated theoretical body.³¹ The joint trajectory of the European schools denotes their incidence in the promotion of a pluralistic ecology, without ignoring the evidences that provide evidence about a certain degree of competence.³² Like the European schools and equally, different proposals from other regions, all of them in dialogue, recognize the importance of making explicit the moral principles that reproduces all practices of security the any discursive rhetoric hides in

³⁰ Ole Wæver, "Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New...*Op. Cit.*, 5.

³¹ Ole Wæver, "Aberystwyth, Paris, Copenhagen New 'Schools' in Security Theory and Their Origins between Core and Periphery"; Amitav Acharya and Barry Buzan, eds., *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia* (London and New York: Routledge, 2010); Donald J. Puchala, "Some Non-Western Perspectives on International Relations," *Journal of Peace Research* 34, no. 2 (1997): 129–34.

³² C.A.S.E. Collective, "Critical Approaches to Security in Europe...*Op. Cit.*

each particular case. Thus, in coherence with this first task, the emancipatory potential that emerges from widening the concept of security is contemplated for this purpose of the research.

What elements would ensure a correct aggregation of trends in the European school? In this case, (a) it is assumed that the reflections about security must be thought as a whole, without objectifying premises that prejudge any given phenomenon; (b) the need to promote an extensive exercise, i.e. to extend the subjects related to the concept of security, as an immanent and contradictory process of political nature in its selfhood, (c) to understand security as a concept (virtual, real as well as fictive) that only becomes present when it is performed discursively (security as practice) (d) the explicit linkage between the research activity and the object of study as well as the research questions generated from the changing relation between the subject and the object in each research process, which modifies the latter.

Similitudes	
Reflections on the concept of security as such	
Concern with the issue of possible widening as contradictory and political	
Security as practice	
Self-reflection	

Fig. 4 Similitudes European Schools. Source: Ole Wæver³³

Once the similarities have been introduced, the critical schools in each set present a more heterogeneous, dispersed and plural profiles whereas a set of common elements finally allows its aggregation. This possibility of organizing a taxonomy of European critical security schools is based on the independent research activity of each stream with an implicit and continuous theoretical and linguistic framework that is proposed, once clarified the term 'School', by the network of researchers known as CASE Collective: the School of Aberystwyth, the School of Copenhagen and the School of Paris.³⁴

The Aberystwyth School is one of the first that have contributed to ECS. It proposes to turn security studies into a space for social transformation. With this purpose they propose to displace the State as a privileged object from which to conceptualize security to place, instead, the human being as object of reference, which will become the nucleus of the new categorial framework.

³³ Ole Wæver, "Aberystwyth, Paris, Copenhagen New 'Schools' in Security Theory and...*Op. Cit.*

³⁴ *Ibid.*

Once the replacement of the object of reference and the ontological nature of security are assumed, it will be necessary to find the relevant conceptual terms that effectively guide the construction of a transformative agenda. The proposal of this school to connect security and transformation by incorporating an element that results in the most powerful propositional element of this formulation, i.e. the effective conceptualisation of transformative security, that has as object of reference on the human being and that is conceptualized in terms of emancipation. The implications derived from this proposal would reach the processes of definition of threats as well as would allow us to draw public policies oriented to their treatment. Both processes will take greater account of the discursive practices carried out by real people in the affected social sectors rather than privileging the statements of those statesmen and security professionals.

The Copenhagen School is mainly based on three areas: (i) securitisation, (ii) sectors, (iii) regional security complexes. The development of the theoretical body of this school will revolve around these three elements. By sectors, they basically refer to the distinction between partial areas of social reality, also recognisable in the academic field, such as political, economic, military and social fields of knowledge among others. The complex concept of security, for its part, highlights the importance of regional security analyzes and the processes that make possible the formation and reproduction of international security systems.³⁵ The concept of securitisation is understood as a process through which a social phenomenon becomes a security problem, that is, it

³⁵This concept has been analysed by: Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security...Op. Cit.*

begins to be pressed, represented and updated strategically in terms of security. The discursive analysis of real linguistic practices, manifested on a regular basis, will be the main analysis technique proposed from this current and, in turn, offers a space for understanding the processes of expansion of security agendas. It is important to point out the non-positivist character presumed in the processes of intersubjective construction of objects subjected to discursive practices that reify them as a threat. The process of securitisation is revealed in these parameters as a discursive act.³⁶

One of the aspects that securitisation proposes consist in capturing of the sensitivity of academics, experts and politicians and the role they play when a new threat or risk emerges at a particular at a given time and becomes subject to the security interests of a particular political entity or political form. Therefore, it becomes embedded in the technical field of security policy as soon as the regulation process it implies. This process does not deal with a threat *per se*, but rather depends on the contextualisation and discursive formation in which participant actors are intersubjectively related. It could be perfectly related, at this point, to the reflectivist approaches of International Relations. This approach to the processes of expansion of the security agenda represents one of the points that could explain the mechanisms of a comprehensive approach model insofar as the threats or risks influence the variation of any security complex as well as the security devices make possible its practical adaptation to the emerging phenomenon by providing security. The analysis framework of the Copenhagen School is characterized by its transversality to the extent that it identifies, with intentional research,

³⁶ Ole Wæver, "Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New...*Op. Cit.*, 8.

different recognisable sectors: military, economic, social, environmental and political. Security is constituted as an integrating force whose articulation connects these approximated fields around the phenomenon that is being treated in question at every moment. As we have seen above, the definition of the comprehensive approach could be analysed from this perspective to the extent that it allows us to articulate, through a security-based model, the discursive and practical sets of elements that are identifiable around a 'securitised' phenomenon in order to regulate its trajectory by implementing a security policy and developing security devices.

Thus, the existence of processes of securitisation and their deliberate or uncontrolled operationalisation in the political field opens up possibilities for legitimating multiple possibilities of political action and, therefore, evidences the opening of an area of freedom beyond an intended objectivity. In the same way, as long as the intersubjective nature of the securitisation processes is recognized from this point of view, the transformative possibilities of security can also be observed in envisaging its reversibility and, consequently, the possibility of promoting a counter-movement of de-securitisation. The research process that is drawn in this framework understands that security implies placing the securitized objects outside the framework of politics established by a dominant institutional and political framework, whereas the des-securitisation process would entail the return of the securitized object to the field of politics, thus being able to develop no-securitised public policies through institutional procedures (normal politics).³⁷ It is a true sense of a negative element to security that would be countered positively when the

³⁷ Ole Wæver, "Aberystwyth, Paris, Copenhagen New...*Op. Cit.*

securitized phenomenon begins to be treated as a social problem incorporating strategies from social sectors, economic, etc., in a democratizing key.

The School of Paris stands out for its differentiated theoretical trajectory, heiress to a great extent of the works of Michel Foucault and Pierre Bourdieu among other academics.³⁸ With special emphasis on micro-analysis, their trajectory is focused on the processes of internal and external confluence of security, on how geographical changes occur in the relationships between traditional police, military and everyday behaviour.³⁹ It incorporates analyses of routine practices of governmental agencies, not only in the analysis of various official discursive manifestations but also in the most routine and informal as well as private security military companies or even transnational networks that become settle between all of them. Finally, it is possible to draw a map of the geographies of power that derive from the complex relations between actors, which ultimately condition the framework in which security is defined.

In short, from the exposition of the different currents of the ECS the following table is presented, on proposal of Ole Wæver:

³⁸ Some references about the 'Paris School': Jef Huysmans, Andrew Dobson, and Raia Prokhovnik, *The Politics of Protection. Sites of Insecurity and Political Agency*, Routledge (Abingdon and New York: Routledge, 2006); Didier Bigo and R. B. J. Walker, "Political Sociology and the Problem of the International," *Millennium - Journal of International Studies* 35, no. 3 (2007): 725–39, doi:10.1177/03058298070350030401; Didier Bigo, "Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power," *International Political Sociology* 5 (2011): 225–58, doi:10.1111/j.1749-5687.2011.00132.x; Rebecca Adler-nissen, *Bourdieu in International Relations - Rethinking Key Concepts in IR* (Abingdon and New York: Routledge, 2013).

³⁹ Ole Wæver, "Aberystwyth, Paris, Copenhagen New...*Op. Cit.*, 9.

Escuela de Aberystwyth	Escuela de Copenhagen	Escuela de París
Widening	Securitization	Internal and External security merge
Emancipation	Desecuritization	Security Agencies
Social construction of threats: self/other relations	distinguish between securitizing actors and referent objects	Praxis over discourse

Fig. 5 Categorisation European Schools. Source: Ole Wæver⁴⁰

In conclusion, the theoretical principles of the Paris school agree more extensively with the formulation of the research questions. One of the main potentialities of the categorical field of this school lies on the insights they provide to understand the mechanisms that lead to the convergence between the external and internal dynamics of security. Other fundamental aspect that reinforces the appropriateness of the Paris school in this regard comes from the deliberate attention they stress to the crucial role of Security Agencies. Analyzing the relationship and variations between them and the field of micro practices allows the design of a set of indicators that evidence the hypotheses beyond the partial discursive analysis of statesmen and security practitioners. It should be remembered that the theoretical framework has been proposed as a strategic map of research, with concepts such as event–crisis–regulation–crisis management–governance with which discuss about the concept of regional security complex, the current definition of the concept security, the

⁴⁰Ibid., 6–11.

EU *actorness* as a security provider and finally corroborate the tentative hypotheses that delimit this research.

As has been said above about the comprehensive approach as a way of structuring security, if the concept of comprehensive approach in the EU, it does not distinguish increasingly between inside and outside security as long as it envisages their convergence. In the case of comprehensive security, this can give rise to different configurations or solutions of public policies (regulation) of any given object or phenomenon, expressed in an overlapping, simultaneous form, in different intensities, extensions and places as long as different scales, domains and actors are getting involved. This hypothetical horizon would no longer distinguish between an inside or outside, at least in a geographical sense. However, we must not ignore the limits that operate in the praxis of security: limits of resources (units, economic and political, moral and ethical cost), operational and logistical resources, strategic and tactical mistakes, inherent actions of resistance that belongs to any act of security and even border limits of all kinds in case they are operationalised in complex environments.

It is also important to highlight the process of construction and delimitation of the unit of analysis that, taking the research objectives of the research as a reference, which is grounded by the analysis of EU security (epistemic) community and the particular categorial map shared by EU security practitioners with its delimited institutional and strategic framework, different in comparison from great powers. This distinction allows us to conceptualise the existence of multiple actors and articulation according to the Regional

Security Complex Theory (RSCT).⁴¹ Hence, if the objective is to analyze the strategic present of security in Europe, the RSCT suggests the need to problematise the models of analysis of complex systems. As a general formulation, this model provides a conceptual framework that would capture the strategic lines that give meaning to a dispersed group of apparently dispersed units at a particular time. The relevant potentiality of this model comes when the whole complex behaves as an ensemble crossed by the same dynamics, more or less explicitly, then suggesting the presence of some degree of interdependence and uniqueness of sense (discourse structures) between the parties or agents historically embedded, assuming a certain surpassing explanative potential from this perspective rather than the potentialities of any, for instance, structuralist or phenomenological approach.⁴² In addition, it is not only the discursive practices that can be derived from the normative dispositions and political manifestations, but of thinking the spatial complexity of security and its expressions from a whole perspective and multiple levels. In this case, the requirements of the object of study entail the introduction of adjustments through the incorporation of the concept of technological device and the concept of event.

⁴¹ Buzan, *People, States and Fear The National Security Problem in International Relations*; Buzan, Wæver, and Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*; Buzan and Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*.

⁴² See, for instance: Mark Neocleous, *Critique of Security* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008); Ken Booth, *Theory of World Security*; Amitav Acharya and Barry Buzan, *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia...Op. Cit.*

5.1.4. Security governance as the contemporary dominant strategic framework: the institutionalisation of regulative principles of societal risks on the basis of a societal security

The complexity of the perspectives and senses of (in)security encountered from different actors, instruments and practices beyond the traditional state centred explanations of security generates conceptual and methodological difficulties. As some academics remarks, the complexity of the security environment and the foundation of security instruments, actors or even security practices envisioned for their regulation tend to be gradually interpreted in terms of 'problems of governance'.⁴³ The complexity of the processes of regulation currently involved in governing social phenomena in terms of security threats or risks led to the conceptualisation of governance as an useful notion to face this particular type of social problems, i.e., social phenomena defined and categorised in terms of 'problems of governance'. According to these authors, 'this was especially the case with the EU given the multifaceted nature of its policy-making *milieu*'.⁴⁴

Returning to the objectives of this research, the emergence of the comprehensive approach as a concept for a new EU governance model within the *sui generis* multi-layered institutional morphology of the EU, including informal processes and non-governmental agents, has emerged as a pertinent object of study. To the extent that the comprehensive approach is conceived as a notion to organized governance processes -embedded in a neoliberal global political economy- in a more efficient and global response towards ongoing

⁴³ Christopher Daase and Cornelius Friesendorf (eds), *Rethinking Security Governance. The Problem of Unintended Consequences* (London: Routledge, 2010); George Christou et al., "European Union Security Governance: Putting the 'security' ...*Op. Cit.*

⁴⁴ Ibid.

risks or uprising threats within a presumed uncertain environment, this notion was defined as part of the global solution to complex security problems in a self-referential EU as a post-Westphalian entity.⁴⁵ Understanding how the comprehensive approach is defined and shapes the EU security governance allow us to explain the EU identity as a security provider and to identify feasible strategies towards a more influential EU in world politics⁴⁶; for instance, through a Gramscian hegemony analysis between westphalian and post-westphalian strategic thinking and models of security governance.⁴⁷

Regarding the notion of the CA, the relevance of the concept of security governance lies precisely in their type of relation. On the one hand, the CA is defined as a mode of assemblage or configuring the EU bodies and security agents as well as EU institutions and bodies. These elements form the ensemble of the EU security governance model. On the other hand, the CA was conceived to deal with the following question: what is the best way to combine different instruments (public or private) at different levels to be the most effective possible towards a particular problem of security? This problem can be formulated to the extent that an EU security governance model exists as an autonomous and differentiated system.

Hence, the notion of combination has to be considered according to the explanation provided by one of the interviewees (EU security practitioner)

⁴⁵ Emil Joseph. Kirchner and James. Sperling, *EU Security Governance* (Manchester: Manchester University Press, 2007).

⁴⁶ Charlotte Wagnsson, Jan Hallenberg, and James Sperling, *European Security Governance: The European Union in a Westphalian World*, ed. Jan Hallenberg, James Sperling, and Charlotte Wagnsson, *Contempora* (London: Routledge, 2012); S. Victor Papacosma, *Limiting Institutions? The Challenge of Eurasian Security Governance*, ed. James Sperling, Sean Kay, and S. Victor Papacosma (Manchester: Manchester University Press, 2003).

⁴⁷ E. Herschinger, "'Hell Is the Other': Conceptualising Hegemony and Identity through Discourse Theory," *Millennium - Journal of International Studies* 41, no. 1 (2012): 65–90, doi:10.1177/0305829812449501.

contacted in this research at the expense of the notions of coordination or cooperation. Combination refers basically to the way different instruments at the disposal of the EU are articulated within an unique technological device – *security dispositive*⁴⁸ – to face an identified, defined, categorized, monitored and contextualized social phenomenon (crisis –threat or potential risk) in conjunction with private actors and other governmentalised structures. As a result, any definition of combination has to be related with the notions of management and regulation, which have been already defined and discussed sufficiently in other section.

In coherence with the unique nature of any crisis, any security device of the EU is conceived in relation to the characteristics of each crisis in particular according to what the EU is able to face in each context. Management alludes to the way different EU bodies articulate their preferences through institutional frameworks according to risk assessments, negotiations and decisions in an environment with a diverse type of actors and issues. Combination here concerns how the set of instruments of the EU are disposed (combined) in relation to each crisis while regulation refers in coherence with the previously defined objectives, i.e. the frame of action where any security problem has to be contained –delimited by time, instruments, resources and standards of risk that could be assumed by the EU/MSs complex.⁴⁹ In other words, the levels of uncertainty and insecurity that each state, actor, agent or, in this case the EU, is willing to assume to the extent that no risk or threat can

⁴⁸ Definition used according to: Michel Foucault, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, ed. Colin Gordon, New York, vol. 23 (New York: Pantheon Books, 1980), 194–98. See also: Michael Dillon and Luis Lobo-guerrero, "Biopolitics of Security in the 21st Century...*Op. Cit.*

⁴⁹ George Christou et al., "European Union Security Governance: Putting the 'security' ...*Op. Cit.*

be utterly eradicated.⁵⁰ Although it is true that a relation of concepts, i.e. coordination, management and regulation was previously developed by different academics in relation to the central notion of security governance⁵¹ the notion of combination is proposed instead of coordination. Kirchner affirms that security governance refers to an 'intentional system of rule that involves the coordination, management and regulation of issues by multiple and separate authorities, interventions by both public and private actors, formal and informal arrangements and purposefully directed towards particular policy outcomes'.⁵²

In sum, the literature on EU security governance emphasizes analyses on EU institutional processes (internal dimension) in security policy and the division of labour between the EU and third international organisations.⁵³ As it was asserted by some of the proponents of this line of research, security governance 'is a heuristic device for recasting the problem of security management in order to accommodate the different patterns of interstate interaction, the rising number of non-state security actors, the expansion of the security agenda and conflict regulation or resolution'.⁵⁴ Reiterating the objective of the construction of this analytical framework, it is to understand the implications of the emergence of the CA in the EU Security governance

⁵⁰ Marc Welsh, "Resilience and Responsibility: Governing Uncertainty in a Complex World..." *Op. Cit.*; Claudia Aradau and Rens Van Munster, "Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing..." *Op. Cit.*

⁵¹ George Christou et al., "European Union Security Governance: Putting the 'security'..." *Op. Cit.*

⁵² Charlotte Wagnsson, Jan Hallenberg, and James Sperling, *European Security Governance: The European Union in a Westphalian World...* *Op. Cit.*, 5; Emil Kirchner and James Sperling, *EU Security Governance...* *Op. Cit.*, 18; Christou et al., "European Union Security Governance: Putting the 'security'..." *Op. Cit.*, 345.

⁵³ Mark Webber et al., "The Governance of European Security"; Christou et al., "European Union Security Governance: Putting the 'security'..." *Op. Cit.*

⁵⁴ Emil Kirchner and James Sperling, *EU Security Governance...* *Op. Cit.*, 18.

model by focusing on the process of change and continuity of the EU conceptual map from an ideational dimension (strategic and official documents) and from a technological and institutional dimension (EU institutions and instruments), which are conceptualized as indicators. A major understanding of these aspects will lead us to give evidence about changes in the EU regulative principles to international crisis and the implications that this phenomenon produces in the regional security complex from an EU perspective.

5.2. Security Communities: ideas and security discourse in international organisations

5.2.1. Ideas and security discourse: the inter-subjective nature of the constitution of security discursive formations

The role of ideas in security and institutional change has been mostly discussed since three decades ago. There is a solid consensus on the crucial role of the ideas in the production of security discourses and, consequently security policy.⁵⁵ The role of ideas in policy change operates as horizons of sense or cognitive maps where agents connect ideational and material elements from which the dominant and the contested conceptions of the world in relation to a given (type of) social phenomenon are framed through and within a given institutional complex. As different academics have mentioned, according to James Rosenau, 'governance is [...] a system of rule that is as dependent on inter-subjective meanings as on formally sanctioned

⁵⁵ Elke Krahmann, "Conceptualizing Security Governance...*Op. Cit.*

constitutions [...].⁵⁶ Different sets of security discourses and their equivalents models of security governance are always contested within an institution to the extent that its structures are the result of the legal coding of dominant moral principles, doctrines and ideas among others. As it can be seen in the previous section, security discourse and ideas do not change randomly but they are embedded in material structures and reproduce relationships of power.⁵⁷ Security governance is a term where institutional change and policy-making converge with security as one of the core concepts. This concept seeks to capture how security practices are subjected to a variety of forms of institutionalisation and vice versa. The term governance allows experts to examine processes of regulation and management of social phenomena in different areas from an institutional perspective and, in this case, in relation to security policies of the EU. In a more material dimension, and according to some authors,⁵⁸ the role of ideas applied to institutional change usually underestimates the elements of the material dimension around a social phenomenon that affects the range of actions and decisions of the agents to the extent that any institutional discourse is constrained by material and perceptual elements at different dimensions. In addition, excluded individuals

⁵⁶ James Rosenau, "Governance, Order and Change in World Politics," in *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, ed. James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (Cambridge: Cambridge Univ Press, 1992), 5; Mark Webber et al., "The Governance of European Security...*Op. Cit.*, 7.

⁵⁷ Webber et al., "The Governance of European Security"; Andreas Bieler, "Questioning Cognitivism and Constructivism in IR Theory: Reflections on the Material Structure of Ideas," *Politics* 21, no. 2 (2001): 93–100, doi:10.1111/1467-9256.00140.

⁵⁸ See for instance: Lars Tønder, "Ideational Analysis, Political Change and Immanent Causality," in *The Role of Ideas in Political Analysis. A Portrait of Contemporary Debates.*, ed. Andreas Gofas and Colin Hay (London and New York: Routledge, 2010), 57–77; Andreas Gofas and Colin Hay, "Variation of Ideational Explanation," in *The Role of Ideas in Political Analysis: A Portrait of Contemporary Debates*, ed. Andreas Gofas and Colin Hay (London and New York: Rout, 2010), 13–55; Vivien Ann Schmidt, "Reconciling Ideas and Institutions Institutionalism," in *Ideas and Politics in Social Science Research*, ed. Robert Henry Cox and Daniel Béland (Oxford: Oxford University Press, 2011), 47–64.

or subordinated groups can have an impact in institutional procedures and epistemological communities about security. For instance, the perception of being increasingly exposed to transnational and systemic risks has contributed to a common ground of perceptions in the EU.

In sum, governance alludes to how regulation of any social phenomenon within a given population has been articulated by political actors beyond the narrowed idea of government, which implies a more hierarchical idea. When the transposition of the idea of good government took place gradually in the 80s from the internal security policy of the states to international relations through the liberal peace discourse global political economy, this framework was also developed for conflict and crisis management governance. As a result, a heterogeneous and heterarchical model of international social regulation was gradually installed in the form of international security governance. In this line, international regimes, non-state actors and international organisations are considered to play an important role in security governance, albeit security policy still remains mostly restricted to states and, to some extent, to non-central governments.

5.2.2. Ideas and institutional change: governmental materialisation of dominant discursive formations on security

The objective of this section is to complete the conceptualisation of non-static ideas in institutional change in order to analyse how various linguistic acts and practices reaffirm or transform conceptual frameworks of ideas; in this case referred to the EU strategic framework. Institutions are particular places where authorised strategic thinking could be enounced and adapted by the

‘authorised’ agents. In the present research process different EU bodies involved in security issues are conceptualised as places of enunciation where EU practitioners build a common sense when addressing risks and threats in international security. EU institutions, like other organisations, are contested spaces embedded in relationships of power.

As Rosenau put it, ‘governance is about the maintenance of collective order, the achievement of collective goals, and the collective processes of rule through which order and goals are sought’.⁵⁹ Norms, institutional settings, shared principles, doctrines, statements and other ideational and material elements frame and constraint the behaviour of the agents involved in security issues within a given institution. These elements therefore change over time according to the way the perceptions and preferences among relevant actors are aggregated in relation to different issues and policy areas.⁶⁰

The use of floating signifiers allows us to operationalised relevant concepts according to the way it is been defined in each historical context. The floating signifier is defined from a Lacan’s perspective, assuming the subject as a desire and split subject. When a subject experiences a lack of something, a disloationary difference occurs, leading the subject to the desire to fill this gap. Then the subject starts envisaging new possibilities or fantasies. This concept

⁵⁹ James Rosenau, “Change, Complexity, and Governance in Globalising Space...*Op. Cit.*, 171; Mark Webber et al., “The Governance of European Security,...*Op. Cit.*, 8.

⁶⁰ Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly* 32, no. 4 (1988): 379–96, doi:10.2307/2600589.

is then applied to conceptualised discursive formation processes within a security community in the following section.⁶¹

In consequence, any process of aggregation through an institutional context is not only the result of a number of actors forming a majority in a specific issue or general view –embedded the particular morphology of relationships of power–, nor the result of a conscious, rational and reflexive decision – individual or collective. It also depends on the principles that constitute the common sense of an epistemic community, which are invisibilised by the member of the community insofar as these principles constitute the previous immanent framework, taken for granted and previously assumed (pre-assumed). In the case of the EU, if a relevant crisis occurs, the aim of the security community is to try to remedy any security differential that might arise. In this sense, the set of government security responsibilities previously assumed by the EU security community on the basis of a crisis management framework, leads them to intervene reproducing and expanding the sense of existence as a community.⁶²

However, any organisational regulation of international security issues not only refers to ideational change, i.e. changing processes, but also considers the existence of stable periods where routines or bureaucratic habits do not fluctuate to the degree of generating new paradigms. In this line, two elements

⁶¹ Jakub Eberle, "Narrative, Desire, Ontological Security, Transgression: Fantasy as a Factor in International Politics," *Journal of International Relations and Development*, 2017, doi:10.1057/s41268-017-0104-2; Charlotte Epstein, "Who Speaks? Discourse, the Subject and the Study of Identity in International Politics...*Op. Cit.*

⁶² Niklas Bremberg, "The European Union as Security Community-Building Institution: Venues, Networks and Co-Operative Security Practices," *Journal of Common Market Studies* 53, no. 3 (2015): 674–92, doi:10.1111/jcms.12219.

to consider are regimes of practices or social logics⁶³ that frame the patterns of reproduction of a certain discursive formation which ultimately makes sense and justify the social action of the agents at the contextual level.

The figure 6 illustrates the mechanisms of institutional change from an ideational perspective based on disruptive events. On the right side of the figure, the EU institutional complex and the sedimented security discourse are represented. At some point, a type of event emerges and the consequent escalation of events pushes instable dynamics attached to a particular context. In some cases, the singularity of this event produces new forms of instability which dislocates the expected processes of the security environment from the EU practitioners' perceptions of how to manage this new situation. If it is the case, EU practitioners become part of a situation by recognizing that event as an international crisis with its own singularities. Then, innovative measures have to be implemented producing new concepts or combinations of security policy and crisis management actions.

As mentioned before, over the last decades the EU practitioners have identified new security trends that led to the rationalisation of the EU security capacities. In this context, the CA emerges (among other notions) to the extent that it contributes to shape institutional change in order to materialize the emerging security discourse about crisis management. Then, the EU practitioners are acting in a way that the whole EU security model changes to establish a new stage of the EU security governance model and, therefore, the EU as a security provider.

⁶³ Ernesto Laclau and Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy* (London: Verso Books, 1985); Ernesto Laclau and Chantal Mouffe, *Hegemonía Y Estrategia Socialista: Hacia Una Radicalización de La Democracia* (Madrid: Siglo XXI, 2015).

It is important to stress that this analytical framework does not focus on the idea of EU security governance model itself but on the variations it adopts to recalibrate the EU security gaps in relation to a changing security environment and vice versa.⁶⁴ New institutionalism theory and discourse theory complete the analytical framework with a set of concepts such as institutional change, floating signifiers, regimes of discourse, situational agents and acting agents. However, while this section discusses a discursive and institutional approach where the EU practitioners are embedded, an epistemological approach of epistemic communities is developed in the following section.

The use of the epistemic communities allows us to conceptualise the discursive dynamics installed among the experts in a given issue within an international organisation as well as the ‘epistemic claims’ that they used to take decisions. An epistemic community is ‘a network of professionals with recognised expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy relevant knowledge within that domain or issue-area’.⁶⁵

⁶⁴ Pernille Rieker, “Introduction: The European Neighbourhood Policy: An Instrument for Security Community-Building,” in *External Governance as Security Community Building: The Limits and Potential of the European Neighbourhood Policy*, ed. Pernille Rieker (Palgrave Macmillan, 2016), 1–17, doi:10.1057/978-1-137-56169-5_1; Mai’a K. Davis Cross, *Security Integration in Europe: How Knowledge-Based Networks Are Transforming the European Union* (University Michigan Press, 2011).

⁶⁵ Mai’a K. Davis Cross, “The Military Dimension of European Security: An Epistemic Community Approach,” *Millennium - Journal of International Studies* 42, no. 1 (2013): 45–64, doi:10.1177/0305829813497821; Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization* 46, no. 1 (1992): 1–35.

Ideas and Institutional change in security governance

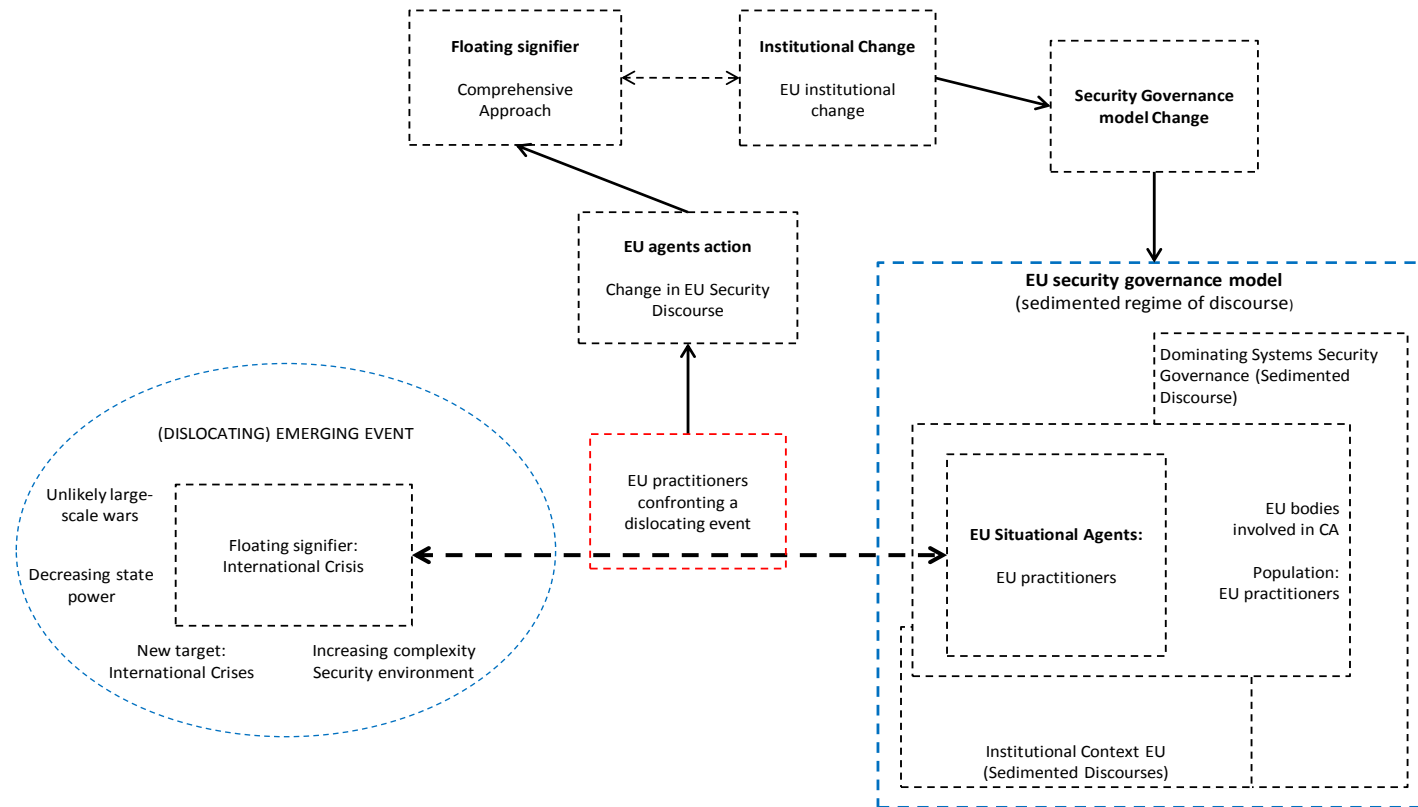


Fig. 6 Ideas and institutional change. Source: own elaboration

5.2.3. Security Communities: the collective formation of epistemic, institutional and technological frameworks of security governance

The objective of this section is the conceptual construction of a regional security model as the unit of analysis in which the EU security governance model is embedded. Then, adopting a regional security analysis firstly discards those approaches from a polarity perspective, liberal globalisation or the new world disorder.

This approach allow us to differentiate the EU security governance model from those of the great powers on the one hand, and ultimately allow us to focus on the transformations experienced in the EU regulative principles separately and the possibilities of its transformative power in relation to the regulative principles of the regional complex. First, the model proposed by Deutsch on Security Communities is developed, followed by a discussion about Regional Security Complex Theory (hereinafter RSCT). Then, as both models have to be adapted to the objectives of the present research project, some variations are proposed in this regard.

The model of the communities of security sets as first and main object for the foundations of the political communities.²¹² These consist of a social ensemble formed by social groups articulated through a process of political communication, mechanisms of imposition and habits of conformity (compliance).²¹³ The work developed by Deutsch et al. aims to contribute to the formation of Security Communities based on the study of a certain group

²¹² See, for instance: Ole Wæver, "Discursive Approaches," in *European Integration Theory*, ed. Antje Wiener and Thomas Diez, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2009), 295; Haas, "Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination."

²¹³ Karl Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957).

of historical cases. His proposal leads to pay attention on the conceptual definition of the concept and its variations. A security community is a group of people that has become integrated, which has reached a state of integration. Integration means the attainment, in a given territory, of a sense of community and institutions and practices in the extensions and extensions that ensure, in the long term, the expectations of peaceful change. By 'sense of community', Deutsch refers to the common belief on the part of the individuals of a group that have reached an agreement based at least on the following principle: the common social problems must be solved by processes of peaceful change. Peaceful change refers to the resolution of social problems, usually through institutional processes, without the use of physical force on a large scale.²¹⁴ Hence, a security community shares a common field of meaning which is articulated in such a way that the resolution of common social problems comes from practices different from those that lead or imply the use of physical violence.²¹⁵

Although the formal relationship between concepts seems to be operative at first sight if it is applied at a certain level of abstraction, Deutsch points out the foreseeable need to problematise the very concept of integration in order to prepare its operational applicability. The use of the term 'integration' does not consist solely of a process of convergence of individuals or governmental units into a single unit or set of agents. Certainly, the previous exercise of enumeration and linking of concepts presents loopholes that must be worked on. We need to go deeper into what is understood by integration, how to

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Ibid.

categorise it and identify scales that evidence the state of "integration", the variations in the degree of heterogeneity, rather than assuming a static approach. In this line, Deutsch tries to save these aspects in such a way that it allows him to advance in the construction of the model by proposing a typology of security communities according to the integration-distribution of the units that compose the ensemble, i.e. the heterogeneity and the disposition of the units in a given security community. Security communities are therefore divided into two types: amalgamated and pluralistic.²¹⁶

On the one hand, the authors refer as amalgam to the formal convergence of two or more independent units into a single unit, with some kind of common governance framework after the amalgam process. This can be unitary or federal in which a supreme decision centre is present. The pluralistic security community, on the other hand, preserves the legal independence of the agents that make up the unit. According to this model, the United States itself represents a historical example of an amalgam-type security community on the one hand, although if one looks at the security community constructed between USA and Canada, this pluralistic security community is composed by two separate sets of government. Ultimately, any community is successful once it has reached a sufficient degree of integration since the necessary means to consolidate peace between its units have been established. If the degree of integration is not adequate, this means that the integration of a community has not been successfully and eventually reached, which could lead to secession.

²¹⁶ Ibid.

According to the authors, integration is a matter of facts, not of time. The period of time that has elapsed to complete an optimal degree of integration is not as relevant as the type and configuration of that integration. Once this is reached, the question of time refers to the possibility of consolidating and strengthening the process. In a sense, the authors point out that both integration and amalgam overlap to some extent but not completely. Both can be given separately without the presence of the other element.²¹⁷

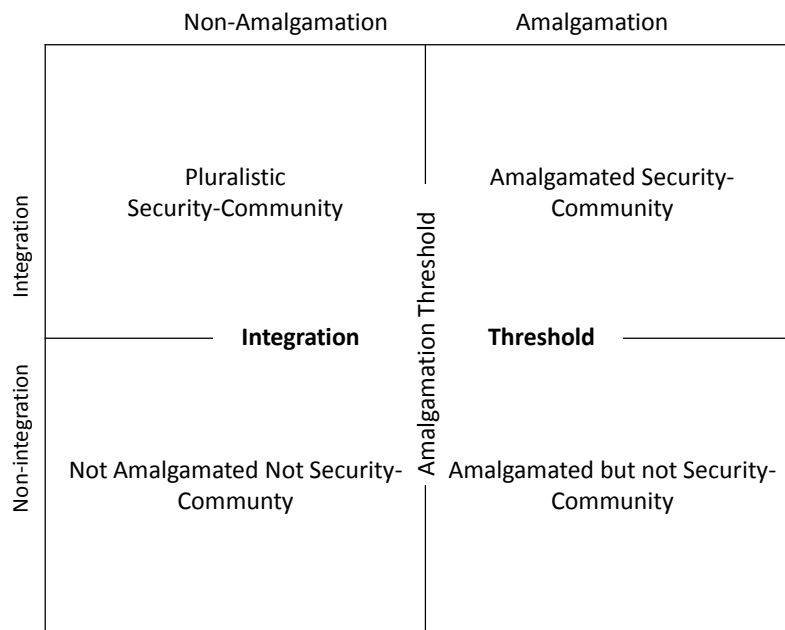


Fig. 7 Typology of security communities. Source: Karl Deutsch et al. (1957)

The concept of security communities represents a spatial model developed by Emanuel Adler and Michael Barnett for the purpose, among others, of establishing a theoretical framework for overcoming a security dilemma

²¹⁷ Ibid.

defined in realistic terms.²¹⁸ According to both authors, it is possible to go beyond the premises of a realistic tradition and to conceive frameworks in which war is structurally unlikely. The definition they propose describes a Security Community as an international region whose units (States) maintain their future expectations depending on an expected peaceful change. They stress that in case the degree of mutual trust and institutionalisation reach high levels of acceptance, the levels of security among its members would increase equally making possible the consolidation of an institutionalized security space where there was previously no security in the relations between participants.

The model presented by both authors suggests that three processes take place to constitute a security community.²¹⁹ In the first place, they assert that there is precipitation in the conditions that impel a group of States to orient their relations and the desire to coordinate those relations. In addition, common meanings that are the basis of the community must be shared, that is, they refer to identities and values that must be shared. Second, the second phase reflects structural and procedural factors that lead to the progressive formation of a security community through multi-directional interactions directly between members and in a non-isolated way (Considering knowledge and decision-making processes that allow common processes and norms to regulate behaviour for the purpose of increasing trust) where the organisations play an important role. Finally, it encourages the creation of

²¹⁸ Emanuel Adler and Michael Barnett, "A Framework for the Study of Security Communities," in *Security Communities*, ed. Emanuel Adler and Michael Barnett (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), 30; Emanuel Adler et al., "Conclusion: Epistemic World Order, and the Creation of a Research Program Reflective" 46, no. 1 (2013): 367–90.

²¹⁹ Adler and Barnett, "A Framework for the Study of Security Communities," 37.

common borders, shared security conditions and joint actions, among other things. Somehow, they propose the routinisation of the practices that would allow them to consolidate shared meanings in common places where to put them into practice. Fourthly, a certain degree of reciprocity of interests and collective identity must be expressed in the long run, including altruism. Thus, long-term common interests can lead to a common knowledge as well as a sense of obligation and responsibility among members.

Then, fourth levels of development for any security community are proposed. As we shall see, the conceptualisation of these levels is understood by considering states as individual and rational entities, who decide individually through a process of calculating preferences in which they weigh the benefits of being part of a community of equal members. Once this community begins to be constructed, a complex learning process takes place in a linear time sequence where the 'natural' self-preservation claim of the States dissipates within the community in order to solve, instead, their differences by peaceful means.

Additionally, Adler and Barnett propose a model of development of communities of security comprised in three phases. Each of these phases would have a list of indicators that would illustrate the degree of progress and maturity of the community. Firstly, the birth or Nascent occurs, which leads afterwards to the phase of ascent or Ascendant and, thirdly, the stage of maturation or Mature is reached. In any case, the process could also be reversible, which may lead to the disintegration of a security community. The purpose of these paragraphs is not to undertake a detailed analysis of this model, but to discuss the basis of its approach and to lay the foundations of

the analysis prior to the strategic construction of the theoretical framework based on the concept of security communities.

Firstly, in short, the proposed space-time model involves the formation of blocks of states that could become a security space different from other units where the settlement of disputes between actors, in this case, can be carried out through practices of cooperation that promote mutual identification and not through conventional actions related to the balance of power and collective security.

Secondly, the conceptualisation of security communities defines them as eminently communities of states that share values based on rational expectations and provisions that are institutionalised. Thus, the group of states that reached a high degree of development could constitute a common space of territorial control where its new aggregated power would have a (at least in strategic terms) more extensive state borders than the own borders of the States individually. Thus, the consolidation of common values among practitioners occurs informally based on a supposed mutual interest in learning and applying common practices.

However, in order to problematise the applicability of the model some nuances as well as possible gaps are presented in relation to the theoretical approach and the nature of the study object. Concerning relationships of power, Charles Tilly argues that the model of communities of security presented does not take into serious consideration the dynamics of identity and control in which these relations are formed.²²⁰ It studies the social

²²⁰ Charles Tilly, "International Communities, Secure or Otherwise," in *Security Communities*, ed. Emanuel Adler and Michael Barnett (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), 398.

interactions as neutral relations from a social learning perspective where the rationality of the individual actors (States) is attributed in the form of premise.

At the same time, security communities are understood as social systems or societies as a block or in such a way that they are separated from the rest of social interactions involved; it seems to be understood at multiple scales, or assuming at least the international scale. Instead, the underlying concept of power understands the dynamics of world politics in an open and interrelated way, where power is heterogeneous and historically non-linear or univocal.

Finally, Charles Tilly questions if the idea of community can be applied to international communities. Moreover, it proposes that it should be discussed whether security communities represent a mainly elite-centred phenomenon or it can be studied from the social practices and representations performed by individuals with collective identities that, in a certain sense, objectify the representations of a community of security. In this case, according to the speeches of the intellectuals of statecraft, institutionalised security communities at an international scale are understood historically as phenomena that are mainly intersubjectively imagined and performed by elite statesmen, a type of social phenomenon in which civil society would play a less influential role.²²¹

This is an important issue about the model of security communities. The authors do not discuss about what individuals should be identified as relevant

²²¹ Some discussions in this sense: Giovanni Faleg, *The EU's Common Security and Defence Policy. Learning Communities in International Organizations*, Palgrave S (Palgrave Macmillan, 2016); Raphael Bossong, "EU Civilian Crisis Management and Organizational Learning," *European Security* 22, no. 1 (2013): 94–112, doi:10.1080/09662839.2012.704364; Mai'a K. Davis Cross, "Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later," *Review of International Studies* 39, no. 1 (2013): 137–60, doi:10.1017/S0260210512000034.

agents who have a major impact to shape the set of principles and knowledge shared by the community at different levels. Moreover, the model of security communities understands that ‘expectations dependent on peaceful change’, in clear relation to the classic theoretical conceptualisation of realism on the concept of self-restraint. Then, placing the mechanisms of collective learning as forces for the development and creation of international security communities, the different phases on construction of security communities, their spatial representations and alterity (otherness) processes as well as their dynamics of internal functioning are precisely based on the affirmation of the rational awareness of the participating actors, i.e. acting according to rational calculus.

It should also be taken into account that the evolution of the security communities takes place inserted in the modern geopolitical imaginary which condition the historical dynamics of spatialisation of time and space. In a different way, the presented model understands that:

“A community of practice ‘consists of people who are informally as well as contextually bound by a share interest in learning and applying a common practice’ [...] More specifically, it is a configuration of a *domain of knowledge* that constitutes like-mindedness, a *community of people* that ‘creates the social fabric of learning’, and a *shared practice* that embodies ‘the knowledge the community develops, shares, and maintains’”²²²

They identify processes of diffusion of knowledge and their validation, and consequently, complex learning. Through knowledge, they understand an ensemble of shared ideas that in the case of NATO would refer to liberal

²²² E. Adler, “The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO’s Post–Cold War Transformation,” *European Journal of International Relations* 14, no. 2 (2008): 195–230, doi:10.1177/1354066108089241.

democracy, civil society, the rule of law and human rights which, according to some authors, 'facilitates the creation of trust and a sense of community'; Where the structures of the international organisation play a significant role in promoting the creation of norms as well as coordinating and monitoring the conduct of its members.

However, from other perspectives, such as that presented on the geopolitics of knowledge, it can be observed that power relations are produced around the historically predominant production of knowledge on security issues that this model does not seem to analysed critically. Security communities do not develop as a set of white and neutral spaces where 'agonistic' conflict among alternative security or political proposals does not seem to be considered as part of the model. Without entering into the genealogy of the institutionalisation of security communities, the spatial principles in which they are based stem from the changing nature of ideational frameworks that structure them, as it is the case of NATO for instance. Its monopoly in the domain of international security knowledge contributed to shape the relation between Western and the rest of the world and equally, the power relations between the US and the European states of the western block.

However, following Ole Wæver, the stability of security communities should be analysed separately from their origins.²²³ The absolute and definitive closure of any security community is not possible to the extent that the dynamics around security play a fundamental role.²²⁴ The institutionalisation

²²³ Ole Wæver, "Insecurity, Security, and Asecurity in the West European Non-War Community," in *Security Communities*, ed. Emanuel Adler and Michael Barnett (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), 71.

²²⁴ *Ibid.* 76.

of security communities is not only ruled by virtue of a self-awareness of carrying out joint security policies. The Scandinavian case would prove this. Ole Wæver states that in this case the transactions, institutions and speeches were generated from other elements that contributed to the creation of a stable security space. Therefore, one should distinguish between institutionalisation and institutions on the one hand and between discursive activities on security and policy driven on the other hand.²²⁵ The question revolves around what combination of conditions would facilitate the emergence of any security community, which could also be discussed. Charles Tilly suggests that the formation of any security community ends up being a tautological and teleological phenomenon. The will to form a security community occurs when this will is already manifested prior to the following progressive institutionalisation.²²⁶ The concept of self-restraint operates once a prior willingness is previously given. In addition, it argues that the model is not taken into account in specific contexts susceptible of starting a war between Member States or in a crisis situation where the viability or positive effects of these characteristics could be questioned. Consequently, he proposes that other cases should be observed, since it seems necessary to analyze other logics that intervene; not just successful cases in relatively stable contexts.

The conformation of an international community entails an intersubjective construction of a multidimensional 'package' of spatial imaginaries, mainly driven by elites in the case of security, that allows that contribute to displace the resource of the use of state military forces or organised violence as an

²²⁵ Ibid. 77.

²²⁶ Tilly, "International Communities, Secure or Otherwise," 410.

element of interstate political disputes. The institutionalisation and codification in law of these imaginaries within an organisation, in this case, considering security community dimension represented by the UE allows to assert the representations of such imaginaries and to routinise social practices according to a certain geographical visions. But it does not refer to actors or the structures alone. This is accompanied by a set of power relations that impels a series of imaginary that intersubjectively allows the creation and the consequently acceptance of institutional frameworks to complex collective learning as well as the will to make them predominate over other possible repertoires of political action.²²⁷

5.2.4. Regional Security Complex Theory: a systemic approach to study the consolidation of the EU security governance model within a regional continuum of the contemporary security

Although the RSCT model is a product of years of research and has an extensive bibliography, which contains different versions and cases applied, the version that focuses on this section refers to the update of Buzan and Wæver published in 2003. The Theory of the Regional Security Complex represents one of the models of analysis to approach to international security complex from a regional perspective elaborated after the end of the Cold War. With the initial intention of forming a systemic model, it is based on a convergence between the two dominant discursive formations that framed at that time the dominant genealogy of International Relations as a discipline:

²²⁷ Thomas Diez, Ian Manners, and Richard G. Whitman, "The Changing Nature of International Institutions in Europe: The Challenge of the European Union," *Journal of European Integration* 33, no. 2 (2011): 117–38, doi:10.1080/07036337.2011.543522; Diez, "Setting the Limits: Discourse and EU Foreign Policy."

constructivism and neorealism. Although in the first instance the neorealist tradition does not present a clear orientation in the application of regional analyses to face the fallacy that assumes the predominance of global scale power relationships over those scales 'below' which actually contributes decisively to shape any regional complex; both authors think that the construction of regional analysis model of security is compatible and finds a complementarity with neorealist models. That is, it contradicts the dominant neorealist assumptions that focus on structural global differentials. Regarding constructivism, this is based on the assumptions of securitisation theory that has been elaborated and enriched in different works, mainly by Barry Buzan and Ole Wæver. The theory of securitisation, as it has seen above, focuses on the variations of the processes by which security objects are constituted: they observe the distribution of power and enemy-friend patterns.

To a certain extent, the RSCT analysis model seeks to overcome the shortcomings of more orthodox polarity models, understanding that the processes of securitisation are open and articulated from a broad spectrum of scales (emphasizing regional and local dynamics –within a regional framework–) in which major powers and their relational dynamics must be taken into account, but the regional strategic framework should be emphasised. In any case, polarity conditions but not determines the regional complex.²²⁸

Following the authors, a review of the three dominant perspectives in the study of international security after the Cold War, i.e. the neorealist perspective, the globalist perspective and the regionalist perspective, their

²²⁸Buzan and Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*.

analysis focus primarily on the latter. The model starts from an acknowledgment of the concept of structure and its validity as an analytical strategy. This analytical decision is synthesised in two fundamental arguments. Firstly, to develop structural perspectives different to neorealist approaches and, secondly, to underpin and strengthen the regional perspective itself.

One of the critical positions of both authors about neorealist approaches lies in the assumption that substantial changes in the international system are particularly confined to recognition in the variations experienced in the field of polarity among great powers. Since the end of the Cold War the debate has focused mainly between multipolarity or unipolarity based on a marked geographic categorisation closed in the state-centric model.

The globalist perspective points out that a more precise analysis of the international system is obtained from a lesser recognition of the State as a privileged object of study. In this sense, the authors point out that there is not enough literature on the relationship between globalisation and security. Their interest is focused on the relation of globalizing forces (neoliberalism, should be added) in general and specific securitisation processes by actors of the international system, not only state actors but also transnational. Ultimately, the state would play a particular role but as an equal participant actor embedded in the complex networks of power relations of the international system. Nevertheless, it is also not the purpose of this section to enter into a discussion of the relationship between globalist approaches and security studies.

With these premises, two resulting divergent approaches can be found as they assume two different starting points. On the one hand, liberal frames which privilege analysis on the international economic system based on the expansion and consolidation of the current project of globalisation. On the other, Marxist literature that deploys a field categorized in a centre-periphery matrix from the problematisation of the international political-economy.

Considering these two last approaches, the choice of the regional security complex model is based on the Buzan and Wæver's two geopolitical considerations: (a) the decline of the great superpowers reduces their qualitative penetration in regional systems; and (b) the domestic dynamics of the great powers allow other states to plan their political and military relations with less interference from major powers.²²⁹

Although the relevance of these two considerations is recognized, it would be appropriate to reiterate the explanation proposed by Arrighi –already mentioned in the introduction– who differs from this type of perspectives by asserting that the loss of centrality of states is due to a model of accumulation that implies the redistribution of power previously concentrated on the state to a greater degree of actors. The relevance of a regional approach, from the point of view of these three perspectives could be answered more accurately taking into account this last perspective.²³⁰ It coincides with Buzan and Wæver's assertion that there is continuity in the relevance of the regional level, relevant even during the Cold War.

²²⁹ Ibid. 10–11.

²³⁰ Arrighi and Silver, *Chaos and Governance in the Modern World System*, 96.

At this point, after a discussion about the concept of regional security complex, a conceptualisation is proposed in order to adapt its explanatory potential to the object of study. As this research project considers the literature about risk society and the role risks play in everyday life, the resulting regional security complex necessary leads to a risk-based model. Two main problematic are consider in this regard: i) the core elements that constitute the existence and dynamics of the regional security complex, and ii) the definition of its margins.

Based on this insight, the idea of unlikely large-scale wars and the conceptualisation of the concept of security governance based on a risk-based international regulative framework lead us to consider two principles. Firstly, it is assumed the increasing importance of risk analysis by the EU/MSs-related security community as a regime of security practices conditioned by both, interstate relations and global political economy dynamics and divisions. Secondly, rather than maintaining a state-centred vision with a special focus on politico-military dynamics, this conceptualisation incorporates the increasing role of police-civilian security devices as drivers of strategic and technological change. As it was seen in the previous sections, civil-police security practitioners are increasingly considered active agents whose regular routines perform normal practices (meanings) that ultimately contributes to draw the regulative principles where some objects are represented while others are excluded. Different security devices produce different objects of security and vice versa.

This regional security complex model does not assume an intended deterritorialisation as some globalist perspective, but rather the interpretation

of risk dynamics as a driver for the regionalisation security issues that sometimes are even expressed in response to globalisation. This implies a clear approach to the moderate positions of the globalist perspective, especially those that, according to Buzan and Wæver's proposal, identify a tension between territoriality and deterritorialisation.²³¹ In this sense, they recognize that territorial logics continue to operate in a decisive way in which globalisation could also be built as a threat.

However, Marxist analyses provide a regional approach that the globalist perspective of liberal thinking lacks. The world-system approach is articulated through the centre-periphery relationship based on the capital-labour relationship (global political-economy) and inter-state relations. They also include a greater number of vectors such as racism, colonialism, patriarchy and sexuality among other divisions.

In addition, the RSCT model of Buzan and Wæver conceives an historical perspective that tries to connect the current realistic analyses with those of the Cold War on the one hand, and those models that represents the simplification of the centre-periphery analysis, without losing an alleged potentiality in combination with these approach strategies on the other hand. They defend the notion of substructure that operates as a regional system with its own dynamics within an 'anarchically structured international system' conditioned by set of global dynamics mainly determined by great powers. But at the same time, this makes the regional security complex model interoperable with most realistic analyses as well as with constructivist models to the extent that their proposal is conceived as 'an attempt to provide the discipline with a

²³¹Buzan and Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, 11–12.

conceptual model that captures the emergence of the new structure of international security (1 + 4 + regions).²³²

In consequence, these two domains are not denied in this conceptualisation of a risk-based EU security governance model. On the contrary, the increasing importance of risk analysis within security communities among European states allows us to conceptualise this proposal as a complementary approach.

In addition, the margins referred to this model, not only focuses on the question of scales (international–regional–local) or on the geographical division of the world in large regions (Europe–Africa and so on).

In sum, the model proposed does not differ significantly from the approaches of Buzan and Wæver in this regard. The unity of the European regional complex as a substructure relies from this approach on the increasing role of dealing collectively with transboundary risks phenomena at a regional scale which in some cases overflows the capacity of the states or international organisations. The next chapter analyses this conceptualisation in more detail to the extent that a set of related concepts is discussed from the perspective of risk-based social regulation.

5.3. Conclusions: an analytical framework for the study of the (epistemic) implications of the comprehensive approach in the EU model of security governance

The construction of the analytical framework consisted of three stages that have been designed following the definition of the research objectives and the

²³²Ibid. 40.

resulting conclusions of the first part of the research process of the present project.

Firstly, the concept of security governance is defined by discussing progressively the concept of governance, the concept of (risk) regulation and the concept of security. The result is therefore the conceptualisation of an analytical dispositive for the study of the EU security governance model in terms of governmental regulation of societal risks.

Secondly, according to the research objectives, the concept of security communities is defined by discussing various relations: the role of ideas in security discourse, the role of ideas in institutional change and consequently, the concept of security communities, where the collective of EU security practitioners is conceived as an epistemic community.

Finally, the concept of regional security complex is introduced in order to contextualised from a regional perspective the unit of analysis delimited by the analysis of EU security (epistemic) community –the particular categorial map shared by EU security practitioners with its delimited institutional and strategic framework. This distinction of the EU security community allows us to contrast the EU as case of study and as a unit in comparison with the security (epistemic) principles from great powers.

As mentioned before, over the last decades the EU practitioners have identified an increasing constrained environment from a security policy perspective that led to the rationalisation of the EU security capacities. In this context, the CA emerges (among other notions) to the extent that it contributes to shape institutional change with the objective to overcome these constraints,

which led at the same time to the historical consolidation of a risk-based security analyses and the proliferation of crisis management devices. Then, the EU practitioners are acting in a way that the whole EU security model changes to establish a new stage of the EU security governance model and, therefore, the EU as a security provider.

This analytical framework allows us therefore to capture these variations of the EU security governance model in this context of increasing importance of societal risks. Then, it allows us to identify the emergent forms of security discourse strategies used by experts in a given issue within an international organisation as well as the 'epistemic claims' that they used to take decisions. That is, the 'epistemic claims' used by EU security practitioners to take decisions within an institutional framework (the distribution of competences, procedures of decision-making and the instrumental configuration of the policy-tool). For this purpose, a set of concepts such as institutional change, floating signifiers, regimes of discourse, situational agents and acting agents are introduced with the aim to understand how the EU recalibrate the current security gaps in relation to a changing security environment and vice versa.

Finally, this framework of analysis is structured in a two way direction by reflecting the changing nature of the relation between the EU as a security provider (Subject) and security events (Objects) in ideational terms. Formulated in an operationalised way, it focuses on the dialectical relation between the EU security practitioners –a security community within an institutional framework– on the one hand, and the elements of the security environment –risks and threats– on the other hand, in a context of pre-eminence of societal risks of the modern societies. The analytic potential of

this approach lies precisely in the decisive importance of the ideational configurations of the categorial map of the EU security practitioners for shaping this Subject–Object relations with the security environment insofar as these internal and reflexive (ideational) processes structure the way in which this epistemic community see the world and, consequently, contributes to explain how the EU governs international security phenomena.

METHODOLOGICAL PART

CAPÍTULO 6

UN MARCO ANALÍTICO PARA EL ANÁLISIS DE LA COMUNIDAD (EPISTÉMICA) DE SEGURIDAD DE LA UE

La obtención de datos representa uno de los puntos más sensibles en una investigación. Las limitaciones de acceso y comparación dificulta el paso de la teoría al fenómeno, y de este a su medición.²³³ La relación particular entre la seguridad y los Estados dificulta en este sentido la conducción de técnicas de investigación y la obtención de datos.²³⁴ Las élites en el campo de gobierno (*intellectuals of statecraft*) relacionados con la seguridad disponen en algunos casos de datos confidenciales o inaccesibles para los investigadores.²³⁵ El funcionamiento de los procedimientos institucionales son siempre menos

²³³ Manuel García Ferrando et al., *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*, 4th ed. (Madrid: Editorial Alianza, 2015).

²³⁴ Joan Miquel Verd y Carlos Lozares, *Introducción a la investigación cualitativa: fases, métodos y técnicas* (Madrid: Editorial Síntesis, 2016).

²³⁵ Sobre las entrevistas a élites, véase por ejemplo: Miguel S. Vallés, *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional* (Madrid: Síntesis, 1999).

transparentes y la información disponible es siempre parcial. La particularidad del campo de la seguridad es el resultado de su historia en cuanto que saber y técnica de gobierno, de manera que el tipo de fenómenos sociales que contribuyen a definir presentan numerosas problemáticas desde un punto de vista metodológico. La operacionalización del análisis se apoya en la obtención de datos a través de tres tipos de aproximación.

6.1. Obtención de datos

El análisis de los **instrumentos e instituciones de la UE** consiste en una aproximación desde la dimensión material o dimensión de la tecnología que en línea con la creciente importancia del estudio de la tecnología en los estudios de seguridad. En los últimos años, los dispositivos de seguridad han sido definidos nuevamente como unidad de análisis para el estudio de las prácticas de seguridad en la medida en que prefiguran la forma en que estas prácticas se configuran, condicionando las implicaciones de sentido que implica el uso de unos instrumentos y no otros y permitiendo, a su vez, su estabilización. Todo dispositivo ha sido diseñado conforme a unos objetivos y una estrategia para alcanzarlos. En suma, la elección de los dispositivos de seguridad por la UE incide en el tipo de *actorness* que lo define, sus principios morales, valores e intereses y las posibilidades de su agencia como proveedor de seguridad. Se ha realizado un análisis de la tipología de instrumentos de seguridad a disposición de la UE para identificar el tipo de relaciones que se establecen entre ellos (civil-militar) y el tipo de objetos y escenarios que producen y su relevancia (gestión de desastres naturales o humanos, acciones post-conflicto, prevención de riesgos o de conflicto entre otros).

El análisis de documentos estratégicos y *roadmap* oficiales consiste en recabar información sobre el conjunto de procedimientos PESD/PSCD, producción de documentos estratégicos y de toma de decisiones, y las características de la producción de políticas públicas de seguridad (*policy procedures*). Se han analizado dos tipos de documentos. Por un lado, los documentos de desarrollo y *roadmaps* sobre el desarrollo del enfoque integral en el que se destaca una aproximación de tipo *policy-making* y, por otro lado, una relación de documentos estratégicos en el que rastrean los elementos atravesados por el desarrollo del enfoque integral de la seguridad.

La realización de entrevistas semiestructuradas con practicantes de seguridad de la UE (*EU security practitioners/staff*) permite obtener información sobre los procedimientos de toma de decisiones y de definición estratégica al tiempo que permite un análisis más profundo de los cambios categoriales en el pensamiento estratégico de este colectivo definido a modo de comunidad epistémica. Además, la realización de entrevistas permite en consecuencia un ejercicio de triangulación que contribuye a aumentar la validación interna del repertorio metodológico.

La investigación se basa en primera instancia en los resultados de los análisis de los instrumentos de la UE en el campo de las políticas de seguridad, con mayor incidencia en su dimensión exterior, y en los documentos oficiales. El rastreo de la emergencia del enfoque integral a partir de sus condiciones históricas de emergencia ha llevado mediante un procedimiento de tipo inductivo a la definición progresiva de un marco teórico conformado por la literatura sobre la regulación social, el nuevo institucionalismo, la seguridad y las sociedades del riesgo. A partir de la definición de este marco teórico, se ha

considerado como el más idóneo como base en la que circunscribir el análisis de estos dos primeros conjuntos. Así pues, el análisis de los dispositivos de seguridad y de los documentos oficiales busca mapear el campo de relaciones de coherencia entre los intereses y objetivos estratégicos reflejados en las estrategias y los instrumentos concebidos para su consecución y en sentido contrario, el desarrollo de los instrumentos en las décadas anteriores ha constreñido en cierta forma las posibilidades estratégicas actuales, sin obviar la existencia de otras posibilidades que han podido incidir, como es el caso de la OTAN. Además, la idoneidad de ambos conjuntos para su análisis se entiende en el contexto de transformación institucional y estratégica de gran intensidad desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La aparición o emergencia de nuevas estructuras, procedimientos y conceptos en los últimos en la última década supone un valor a analizar que no se encuentra en periodos de mayor estabilidad o continuidad. Se entiende que los elementos de ambos grupos no mantienen una neutralidad sino que son el resultado de una visión estratégica y particular de unos intereses y objetivos de política exterior, que proyectan geográficamente y en el futuro, futuras contingencias y objetos o tipos de acontecimientos que en términos de seguridad la UE deberá afrontar. En definitiva, en un campo restringido como es el que representan las políticas de seguridad internacional, refleja la forma de ver el mundo, los valores e intereses de la comunidad de seguridad de la UE. Es cierto que los miembros de este colectivo no solamente pertenecen a una comunidad de seguridad por lo que esta adscripción de sus prácticas diarias a una comunidad de seguridad responde a un intentito de definir el objeto de investigación.

La conjunción de ambas estrategias representa un primer intento de captar la aparición de nuevas formas de justificar la transformación de la UE como proveedor de seguridad y de rastrear las justificaciones estratégicas (discursivas) que están marcando el paso de la UE durante este periodo de transición, tanto en el campo de la integración europea como de las transformaciones en las relaciones de poder y su ejercicio a escala internacional, desde un punto de vista de la regulación internacional de la seguridad (gobierno y gobernanza) toda vez que se concibe desde la literatura de la sociedad del riesgo, cuya justificación ha sido planteada más arriba.

En tercer lugar, la idoneidad de la realización de entrevistas responde igualmente al tipo de objetivos de la investigación. Entender el cambio de la UE como proveedor de seguridad mediante una estrategia de búsqueda de formas emergentes que configuran el modelo de gobernanza de la seguridad como técnica (instrumentos y las estrategias) para la provisión de seguridad por parte de la UE, adelanta en cierto sentido la pertinencia de las entrevistas. Estas permiten profundizar en la concepción individual de los *policy makers* de la UE, y el *average* de este en el proceso de aprendizaje y cambio institucional. Permite observar cómo conciben los cambios acontecidos en los que han desempeñado un rol central y sus formas de justificarlos. No se pretende saber quién sabe más o menos, la relevancia del colectivo en su conjunto o los patrones subyacentes que se esconden en sus prácticas de seguridad. El desarrollo de las entrevistas permite una aproximación a la forma en que estos desarrollan individualmente el campo categorial con el que justifican las transformaciones de la UE como proveedor de seguridad desde la aprobación

del Tratado de Lisboa a fin de identificar formas emergentes de configurar las políticas de seguridad.

6.1.1. Instrumentos e instituciones de la UE

Se analizan los instrumentos de la política de seguridad de la UE (*policy toolbox*) como parte de un marco estratégico de gestión de crisis. Esta estrategia metodológica responde a las particularidades del elemento principal de la investigación, el enfoque integral de la seguridad como método organizacional de los instrumentos y capacidades (dispositivos) de la UE, y al rango diferente de instrumentos de seguridad de la UE con respecto a las grandes potencias. Como se ha visto en la introducción y en el capítulo 3, la emergencia del enfoque integral con la estrategia de gestión de crisis como método para racionalizar la capacidad de proyección y de modulación de la UE a las exigencias de las sociedades del riesgo modernas, en el que la alta interconexión facilita la aparición de fenómenos disruptivos de estructura compleja que solo pueden regularse de manera integrada (interconectada). La proyección de la contingencia al futuro y la naturaleza civil de algunos de los instrumentos se corresponde con los imperativos de la gestión del riesgo en sociedades altamente conectadas, en el que la definición de la seguridad es necesariamente ampliada. Este proceso permite entender, como se ha visto más arriba, la evolución de la UE como proveedor de seguridad, la centralidad del riesgo y el descentramiento del individuo tras el auge de la seguridad humana.

El análisis del carácter performativo de los dispositivos de seguridad se complementa con las entrevistas y los documentos oficiales y estratégicos.

Permite una aproximación desde otro punto de vista con el análisis cualitativo de los ensamblajes tecnológicos toda vez que se les reconoce su dimensión discursiva, salvando así la separación tradicional entre elementos ideacionales y materiales. Este análisis presenta una serie de problemáticas pues se puede correr el riesgo de incurrir en algún tipo de sesgo. Resulta problemática la dependencia del marco teórico para la realización de este tipo de análisis, fundamentalmente cuando existe la tentación de otorgar una categoría suficiente a ciertas aplicaciones tecnológicas hasta el punto que conducen a afirmar un cambio de época en la historia de la seguridad. Por último, es necesario advertir que los instrumentos no son estáticos. Por el contrario, el uso de estos instrumentos se configura como un espacio de disputa en el que los actos de apropiación, formas de uso, circulación, sentido y transformación perfilan un espacio más bien dinámico que presenta dificultades metodológicas a la hora de capturar sus variaciones. Además, la continuidad entre la seguridad interior y exterior dificulta la delimitación del marco de análisis pues la seguridad interior de los Estados miembros, incluso en el caso de la UE en el ejercicio de su territorialidad, y de las grandes potencias no se diferencian especialmente en el tipo de tecnologías desplegadas en cada caso sino en el grado de respeto a los derechos humanos y al estado de derecho, el cual está sometido a variación más progresista o restrictiva en función de la contienda política.

6.1.2. Documentos oficiales

En primer lugar, se han sido analizados documentos oficiales y *roadmaps* realizados por la Comisión, el SEAE, el Parlamento Europeo y el Consejo cuyo

objeto ha sido concretar el marco general al desarrollo del enfoque integral. Este ejercicio muestra la evolución de su desarrollo en el marco del tratado entre el personal de la comisión y del SEAE por un lado, y su validación y definición las líneas estratégicas desde el Consejo por el otro.

El análisis del desarrollo del enfoque integral a través de los documentos oficiales destinados al miso presenta una serie de problemas metodológicos. Estos documentos han sido propuestos con el objetivo de definir el marco de acción general para todas las instituciones involucradas en el marco PESC/PCSD. Si bien estos documentos proporcionan el resultado final de cada etapa –el documento hecho público–, sin embargo no proporcionan información sobre el proceso de concreción de cada documento –negociaciones, discusiones, opciones elegidas y descartados y su justificación– llevados a cabo entre los cuerpos de personal de las distintas instituciones, divisiones o unidades involucradas, o al menos el procedimiento que se ha seguido para su consecución. En este sentido, las entrevistas han sido utilizadas para reducir posibles desviaciones que pudieran surgir.

En segundo lugar, se han analizado los documentos estratégicos presentados como resultado de la nueva fase estratégica de la UE, nacida del proceso de desarrollo y definición de la actual Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS).²³⁶

La aproximación a estos documentos se ha realizado desde el análisis del enfoque integral y su definición y estatus en el marco de la estrategia global de

²³⁶ En la presente se hace uso de la abreviación inglesa (EUGS) indistintamente en castellano y en inglés para referirse al documento “Una Estrategia global para la política exterior y de seguridad” en la medida en que su uso más generalizado facilita la lectura.

la Unión. Estos documentos permiten complementar en términos estratégicos la aproximación más institucional o funcional de los documentos destinados a alcanzar un consenso sobre el enfoque integral que se acaban de señalar. La perspectiva estratégica de estos documentos permite contrastar este nivel de análisis con la aproximación a los instrumentos, en el que se ha pretendido presentar una dimensión tecnológica o instrumental a partir del concepto de performatividad. Estos documentos presentan un mayor grado de transparencia y de acceso al proceso de definición propiamente, al menos en lo que respecta a la EUGS y los documentos resultantes de este proceso. El análisis del enfoque integral en estos documentos presenta algunos problemas de análisis en la medida en que son concebidos como marcos generales para el desarrollo estratégico, por lo que no detallan elementos más concretos como son los seminarios, workshops o conferencias en los que se han discutido los desarrollos posteriores (*Implementation Plan* y documentos específicos) presentados por la Comisión o la Alta Representante, y cuya incidencia resulta igualmente decisiva por cuanto concretan y reglamentan los puntos generales de la EUGS.

6.1.3. Entrevistas

12 entrevistas semiestructuradas fueron realizadas fundamentalmente a miembros de algunos de las unidades, departamentos o instituciones involucradas en alguna fase de la PESC/PCSD. La tabla 1 muestra una relación de las entrevistas, las fechas y los ejes temáticos. A la hora de

seleccionar y contactar con los entrevistados, se han seguido los siguientes criterios²³⁷:

- i) Miembro o participante de un organismo de la UE reconocido o de un Estado miembro que participe en la gestión internacional de crisis de la UE (competencia narrativa autorizada);
- ii) con acceso a la información pertinente;
- iii) viabilidad de la realización de la entrevista.

Cada uno nos lleva a un grupo más restringido de entrevistados potenciales que el anterior. La selección de los entrevistados ha sido *ad hoc* y el método bola de nieve. En algunos casos, se ha buscado contactar con el miembro más alto posible de un departamento o unidad particular a fin de obtener datos sobre elementos particulares. Los casos *ad hoc* son aquellos departamentos cuyas tareas están relacionadas con algunos de los aspectos identificados en el marco teórico y discusiones conceptuales y con los que autor pudo contactar. Este es el caso de la entrevista con el *policy officer* de la Unidad de Fragilidad y Resiliencia (DG DEVCO), con un miembro del departamento de Conceptos y Capacidades (*Military Staff*, EEAS), un miembro del Departamento de Planificación Estratégica Integrada (*Crisis Management and Planning Directorate*, EEAS) y otro del Departamento de Conducción de Operaciones (*Civilian Planning and Conduct Capabilities*, EEAS), con el Director de la Unidad de Respuesta de Emergencia (ERCC, DG ECHO) y con un miembro Gestión de emergencias de (in 2016, *Co-ordination and Institutional Relations*, DG ECHO). Otros de los contactos han sido mediante bola de nieve, como es el caso del

²³⁷ Ibid.

militar español participante en la EUTM Mali, los dos miembros de la *EU Military Committee Working Groups* y los dos *Policy Analyst* (*Regional Policy y External Relations del Parlamento Europeo*). Cada entrevista se llevó a cabo con el rango más alto posible de cada departamento, sea porque esta persona ha accedido directamente o con la persona a la que ha sido remitida la propuesta de entrevista después del primer contacto con la persona de más alto rango.

Interviewee Number	Date of the Interview	EU Body	Number of Interviews	Interview Topics
1	2016 March	EUTM Mali (Spanish Army)	1	Comprehensive Approach; On the Ground
2	2016 March	Policy Department for Regional Policy (E. Parliament)	1	Comprehensive Approach; Regional CA application
3	2016 March - April	EU Military Committee Working Groups	2	Comprehensive Approach; Civil-Military coop.; Sec. Environment
4	2016 March - April	Division of Integrated Strategic Planning (CMPD)	2	Comprehensive Approach; Strategic Planning; Civil-Military Cooperation
5	2016 April	Dir. Emergency Response Unit (ERCC - DG ECHO)	1	Comprehensive Approach; Resilience; Crisis Management
6	2016 April - May	EU Military Committee Working Groups	2	Comprehensive Approach; Civil-Military coop.; Sec. Environment
7	2016 April	Division of Conduct of Operations (CPCC)	1	Comprehensive Approach; Strategic Planning; Civil-Military Cooperation
8	2016 March	Policy Department for External Relations (E. Parliament)	1	Comprehensive Approach; Crisis Management
9	2016 May	Concepts and Capabilities (EU Military Staff)	1	Comprehensive Approach; Strategic Planning; Civil-Military Cooperation
10	2016 May	Unit of CSDP Operations (Foreign Policy Instruments)	1	Comprehensive Approach; Finance of Operations
11	2016 May	Directorate A Emergency Management (DG ECHO)	1	Comprehensive Approach; Resilience; Crisis Management
12	2016 June	Unit of Resilience and Fragility (DG DEVCO)	1	Comprehensive Approach; Resilience; Crisis Management

Table 1. List of interviews

La realización de entrevistas durante el periodo de estancia de tres meses se muestra en cierto sentido insuficiente debido a su carácter en exceso explorativo.²³⁸ En una primera fase, la realización de las primeras entrevistas permitieron obtener ideas preliminares mientras que a medida que avanzaban

²³⁸ Steinar Kvale, *Las entrevistas en investigación cualitativa* (Madrid: Ediciones Morata, 2011).

se ha ido perfilando un tratamiento más concreto de las líneas de investigación y del peso de cada instancia dentro de la comunidad de seguridad en torno a la UE. La realización de un mayor número de entrevistas a cada entrevistado habría contribuido a una profundización de mayor alcance en el análisis de las estructuras discursivas interiorizadas por cada uno en relación a los ejes de conversación. Se han conversado con cada entrevistado una serie de problemas de seguridad detectados en

El estudio primero de la literatura, el análisis genealógico del capítulo 3 y la posterior obtención y el análisis de las dos técnicas anteriores (instrumentos y documentos oficiales) han permitido identificar una serie de problemas de seguridad comunes, presentes en todos los planos del discurso en los documentos oficiales, que han sido operacionalizados para ser tratados en la entrevista de tipo semiestructurada. Estos problemas de seguridad identificados corresponden a los marcos discursivos utilizados comúnmente (oficiales y académicos) para explicar el entorno de seguridad y los desafíos a los que se enfrenta la UE. Una vez identificados unos marcos discursivos amplios aunque operativos atribuidos a unas problemáticas comunes en los estudios de seguridad y de la PESC/PCSD, se introduce entonces el concepto de *significante flotante* que permite observar cambios en los usos de un término, considerando así su posibilidad de designar diferentes significados o sentidos al mismo tiempo. Esto es, permite observar su variación entre individuos y su variación en relación al campo categorial de una comunidad epistémica en un contexto institucional, erigiéndose así un conjunto de elementos que se co-constituyen (instrumentos/normas, estrategias y agentes) en un marco institucional (UE-PESC/PCSD) en un momento concreto

(contexto situacional). Desde esta perspectiva, se generarán entonces las condiciones para un cambio institucional, o parte de ellas, cuando el uso particular de una idea llega a ser dominante en un contexto institucional, modificando así el conjunto de ideas que cubren el campo epistémico compartido.

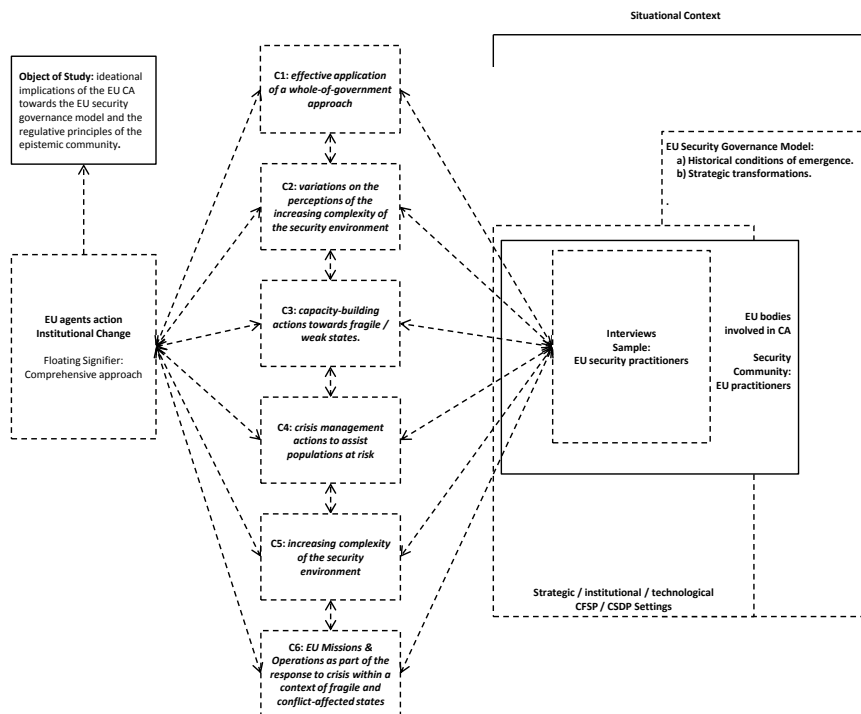


Fig. 8 Analysing EU ideational variations through the CA as a floating signifier.
Source: own elaboration

En suma, se complementa el análisis del objeto de estudio a partir de una serie de entrevistas del conjunto definido de organismos de la UE. Se realizaron en total 15 entrevistas semiestructuradas con élites, con el fin de recopilar fuentes primarias a fin de aportar evidencias sobre el mapa conceptual ya

mencionado, en coherencia con los objetivos de esta investigación.²³⁹ El objetivo en última instancia ha sido el de identificar formas emergentes en que son construidos individualmente por cada entrevistado las soluciones a diversos problemas de seguridad, rastreando así el campo categorial con el que justifican las transformaciones de la UE como proveedor de seguridad desde la aprobación del Tratado de Lisboa con respecto a esos problemas.

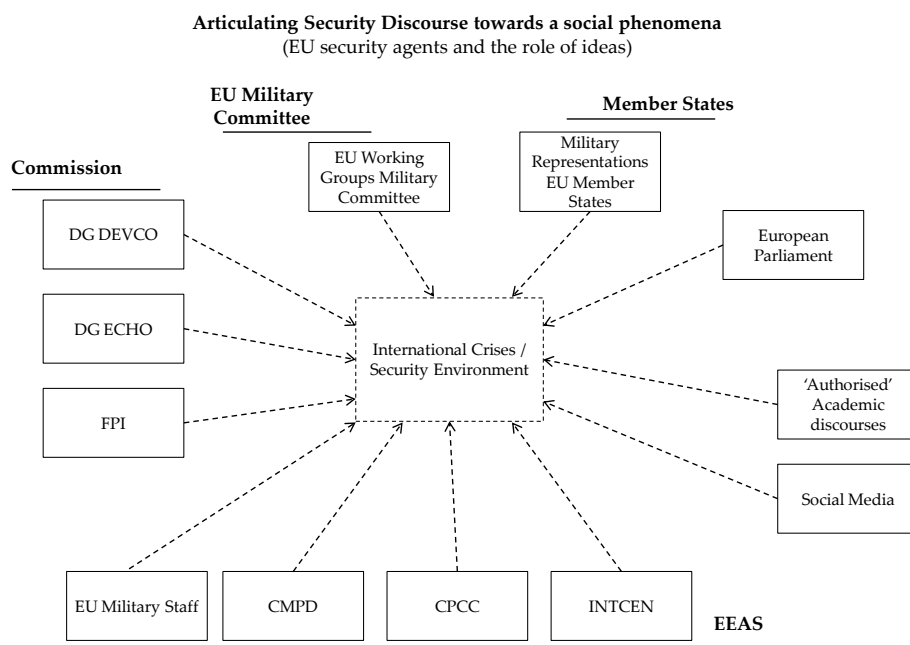


Fig. 9 EU security bodies. Source: own elaboration

²³⁹ Johnny Saldaña, *The Coding Manual for Qualitative Researchers* (London: SAGE Publications Ltd, 2009). El proceso de diseño y conducción de las entrevistas ha experimentado un insuficiente proceso exploratorio para determinar qué entrevistados podrían ser los más apropiados, para alcanzar un número de entrevistas de mayor rango y para alcanzar un nivel de exploración y análisis profundo. Esto se debe en parte al constreñimiento temporal debido al siempre escaso periodo de estancia de investigación, como a la escasez de literatura en la que se puedan encontrar consideraciones publicadas y discutidas sobre la relevancia de un organismo de la UE cuando se realizan entrevistas en una investigación sobre la política de seguridad de la UE de este tipo. Después de contactar y fijar una cita, durante la entrevista el autor verifica si el entrevistado tiene acceso a la información relevante, así como la viabilidad para obtenerla durante la entrevista, cumpliendo con los estándares de calidad de la investigación.

6.1.4. Triangulación de datos

En definitiva, la idoneidad de la estrategia presentada a partir de la triangulación de estos tres conjuntos responde al tipo de datos que se pretenden extraer a partir de la pregunta de investigación. Por otro parte, la idoneidad de estos tres conjuntos también responde al marco teórico, que les confiere junto con la pregunta de investigación un status suficiente, hasta el punto que su definición al inicio de la investigación adelanta la estrategia a seguir: capturar y representar los marcos y las estrategias de discurso que estructuran la forma en que los fenómenos sociales internacionales del campo de la seguridad son regulados, y por consiguiente en el cambio de sentido que estas configuraciones producen en las prácticas de los complejos gubernamentales. De esta manera, los recursos, las afirmaciones y las herramientas que se estructuran a través del ensamblaje de estos tres conjuntos permiten explicar concretamente el papel de los complejos gubernamentales en cuanto que participantes de la gobernanza internacional de la seguridad, en el que participan muchos más actores de diverso tipo. Por otra parte, el estatus analítico que la triangulación propuesta confiere a las estructuras gubernamentales no responde solamente al marco teórico, sino como se ha visto, siempre han sido consideradas un objeto privilegiado de estudio en las ciencias sociales.

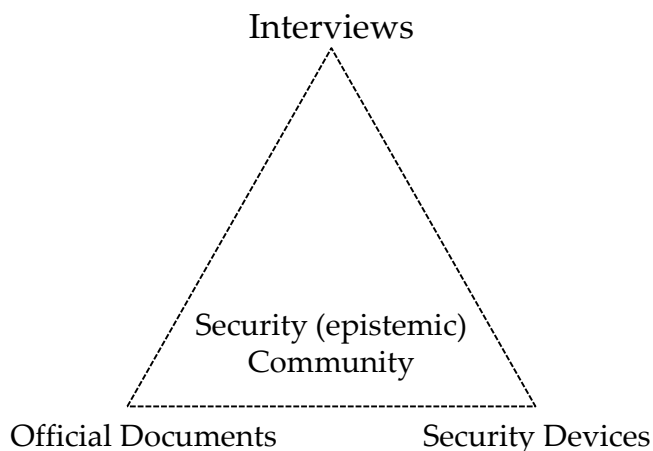


Fig. 10 Triangulation of data. Resource: Own elaboration

6.2. Security Communities

El objetivo de esta sección es operacionalizar discutir algunas de las implicaciones que se derivan de la triangulación presentada en relación al el concepto de comunidades de seguridad aplicado a la UE a partir de la triangulación.

Siguiendo a Ole Wæver, la estabilidad de las comunidades de seguridad debe ser analizada separadamente de sus orígenes.²⁴⁰ El cierre absoluto y definitivo de cualquier comunidad de seguridad no es posible en la medida en que la dinámica en torno a la seguridad desempeñe un papel fundamental.²⁴¹ La institucionalización de las comunidades de seguridad no sólo se rige por la conciencia de sí misma de llevar a cabo políticas de seguridad conjuntas. El caso escandinavo lo demostraría. Ole Wæver afirma que en este caso las

²⁴⁰ Ole Wæver, "Insecurity, Security, and Asecurity in the West European Non-War Community...*Op. Cit.* 71.

²⁴¹ *Ibid.*, 76.

transacciones, instituciones y discursos se generaron a partir de otros elementos que contribuyeron a la creación de un espacio de seguridad estable. Por lo tanto, se debe distinguir entre institucionalización e instituciones por un lado, y las actividades discursivas sobre seguridad y políticas impulsadas por otro.²⁴² La cuestión gira en torno a qué combinación de condiciones produciría la aparición de cualquier comunidad de seguridad, que también podría ser discutido. Charles Tilly sugiere que la formación de cualquier comunidad de seguridad termina siendo un fenómeno tautológico y teleológico. La voluntad de formar una comunidad de seguridad ocurre cuando esta voluntad ya se manifiesta antes de la siguiente institucionalización progresiva.²⁴³ El concepto de autocontrol generalmente opera una vez que se ha dado una predisposición previa. Además, sostiene que el modelo no se tiene en cuenta contextos específicos susceptibles de iniciar una guerra entre los Estados miembros o en una situación de crisis en la que la viabilidad o los efectos positivos de estas características puedan ser cuestionados. En consecuencia, propone que se observen otros casos, ya que parece necesario analizar otras lógicas que intervienen; no solamente los casos exitosos en contextos relativamente estables.

Por lo tanto, a medida que se construyen las herramientas para el análisis de los asuntos de seguridad, se entenderá que los cambios de las organizaciones de seguridad internacionales identificadas en el presente deben ser abordados como procesos derivados de las relaciones asimétricas de poder al interior de un entramado institucional. Invariablemente, algunos actores parecen

²⁴² Ibid., 77.

²⁴³ Charles Tilly, "International Communities, Secure or Otherwise...*Op. Cit.* 410.

proyectar una mayor capacidad de cambio sobre otros actores o diseños de seguridad. Como ejemplo, en los últimos años se han producido cambios estratégicos significativos en la UE desde la perspectiva de la comunidad de seguridad, de modo que cualquier análisis podría ser incompleto en caso de que las relaciones de poder que sustentan estos cambios no fueran discutidas apropiadamente.

Una vez recuperada la relación entre las hipótesis y las categorías de análisis y realizadas una serie de apreciaciones conceptuales y metodológicas, la elección de una unidad de análisis de alcance regional basada en el concepto del complejo seguridad se basa en tres consideraciones geopolíticas y en otras dos consideraciones de tipo ontológico: (a) el declive de las grandes superpotencias reduce su peso cualitativo en los sistemas regionales; y (b) la dinámica doméstica de las grandes potencias, crecientemente alejadas de la disputa estratégica militar en el ámbito de la política exterior como determinación de última instancia, exige tener en cuenta la capacidad de otros Estados planificar sus relaciones políticas, económicas y militares con una “aparente” menor interferencia de aquellas.²⁴⁴ Además, en el caso de la presente tesis, (c) la forma particular de la UE en cuanto que complejo gubernamental y la literatura en torno a la sociedad del riesgo y la emergencia de las tecnologías de seguridad derivadas de los principios de gestión del riesgo como forma de gobierno, contribuyen a fundamentar la aplicación del modelo de análisis regional cuyo eje de agregación serán la relación de interdependencia basada en la gestión de riesgos compartidos en un marco

²⁴⁴Buzan and Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, 10–11.

regional europeo amplio, que desborda el 'monopolio' tradicional de los Estados en el ámbito de la seguridad internacional.

En cuanto a las consideraciones de tipo ontológico, la puesta en funcionamiento de una relación en espiral entre los dispositivos tecnológicos de seguridad actuales basados en el principio de gestión de riesgos y la creciente sensación de riesgo en las sociedades modernas, contribuye a crear un marco de prácticas de seguridad que son resultado de la adaptación de las instancias gubernamentales a las transformaciones de la estructura de emplazamiento de la seguridad que han sido discutidas más arriba. Esto es, los principios de complejo regional de seguridad actual se sostienen sobre una estructura de emplazamiento que supera el principio amigo-enemigo –en todo caso lo subsume–, en el que las posibilidades de emergencia de los fenómenos internacionales disruptivos –con multiplicidad de actores, intereses, narrativas, temporalidad y ámbitos de lo social– han devenido en el objeto privilegiado de la seguridad en cuanto que presentan una configuración de posibilidades cuya conjunción los capacita para alterar –directa o indirectamente– los elementos estructurales individuales/colectivos que aseguran la relativa estabilidad del orden internacional establecido en el complejo regional. Por último, en relación a las prácticas de seguridad (d) la sujeción cada vez más aguda y exigente que ejercen las políticas y los dispositivos de seguridad de los complejos gubernamentales (OTAN, UE/EEMM, Estados entre otros), contrasta con lo inaprensible de la progresiva heterogeneidad discursiva, posibilidades de cambio e invisibilidad, que caracterizan a los fenómenos de riesgo y amenaza, propiciando así una dificultad creciente a la hora reconocer y acometer su regulación securitaria en

el actual estado de cosas. La definición del Complejo de seguridad regional se fundamenta entonces en la institucionalización de las comunidades de seguridad, marcada por una agregación consciente de los riesgos de seguridad, el cual atañe a todos; lo que no impide los marcos estratégicos interestatales sino que se ven condicionados y atravesados por estas dinámicas que no siempre controlan.

En el caso de la UE/EEMM, la cooperación con la OTAN y la actuación de Estados como EEUU, Francia o el Reino Unido, tras un proceso de desecuritización en sus relaciones, comparten en cambio una institucionalidad compartida que canaliza los procesos de securitización conjunta, consolidando sus propias dinámicas regionales en el campo de la gobernanza de la seguridad. En el caso más particular de la UE, en el que el complejo regional gira en torno a la centralidad de la relación OTAN/UE en cual ha subsistido, como se ha visto más arriba, sin un “enemigo” estatal con estructuras distinguibles, produciéndose un giro hacia la gestión de espacios de hibridación donde se encuentran una multiplicidad de relaciones heterárquicas con intereses diversos y capacidad de transformación del entorno.

La aproximación desde la gobernanza permite conceptualizar desde una óptica de regulación social los cambios que acontecen en el campo categorial de que rige un marco de gobernanza. La estrategia de análisis aquí diseñada permite identificar las relaciones entre los cambios impulsados colectivamente por practicantes de seguridad de la UE, en cuanto que grupo diferenciado de una comunidad epistémica de seguridad más amplia, y las implicaciones de dichos cambios en el complejo regional de seguridad. Más concretamente,

las relaciones entre los cambios en el campo categorial compartido de los practicantes de la seguridad de la UE y el papel creciente de este en el complejo regional de seguridad, asumiendo que dicha relación se fundamenta en el papel privilegiado de dicho colectivo para definir el modelo de gobernanza impulsado por la UE. Por lo tanto, el reconocimiento de su capacidad para instalar los marcos de sentido (orden) en el campo de la gobernanza de la seguridad con respecto a otros actores intervinientes en el complejo de seguridad europeo,²⁴⁵ permite afrontar con un dispositivo analítico las hipótesis desarrolladas. Se debe añadir, a modo de acotación, que las influencias individuales de los líderes políticos o de analistas dentro y fuera del marco institucional no forman parte del análisis, lo que no significa que a estos no se les reconozca su relevancia en el objeto de estudio. En todo caso, se ha tratado de viabilizar el análisis poniendo el foco en los practicantes de seguridad (*EU security practitioners*) de políticas públicas (*EU policy making*).

Una vez desarrollados los aspectos metodológicos y retomando la figura 6 presentada en el capítulo anterior, alcanzado este punto se muestran de manera más completa los mecanismos analíticos de cambio institucional desde una perspectiva estratégica (ideacional). En la parte derecha de la figura, se muestra el complejo institucional de la UE y su sedimentado discurso de seguridad más general en que tendríamos en cuenta el papel de la OTAN, OSCE, Estados y otras formas influyentes. En algún momento, emerge un tipo de acontecimiento (*dislocated event*) en clave de crisis internacional en cuanto que objeto sobre el que intervenir en la medida en que genera un desajuste y

²⁴⁵ Recuérdese la afirmación de Rosenau: “la gobernanza es el mantenimiento del orden colectivo, el logro de metas colectivas y los procesos colectivos de gobierno a través de los cuales se buscan el orden y los objetivos.”

en la medida en que este ha sido “reconocido” por una parte suficiente de la comunidad (epistémica) de seguridad –y en la medida en que permanecen las condiciones de posibilidad que lo hacen posible (capítulos 3 y 4). Por lo tanto, el acontecimiento emerge a la vista de la comunidad de seguridad y tras un acto de “reconocimiento”, siempre irregular e inestable, que produce el salto a la “decisión”, esto es, la necesidad de adaptar las estrategias y las tecnologías de intervención (instrumentos, agentes, organismos, disposiciones jurídicas y reglamentarias, etc.) con el fin de adaptar el conjunto al entorno. Se produce entonces una dislocación entre el entorno de seguridad y las percepciones de los profesionales de la UE/EEMM y comienza a formarse un espacio transformación que conduce a la actualización la relación sujeto-objeto, que conduce finalmente a la transformación del marco PESC/PCSD. Si este es el caso, los profesionales de la UE se convierten en parte de una situación en la que se deben desarrollar un marco superador e implementar medidas que conduzcan a adaptar sus prácticas a las amenazas y riesgos (potenciales o efectivas), cuyo transcurrir tiene lugar en un entorno complejo e incierto (consecuencia, como se ha mencionado, por las condiciones de posibilidad).

Como se ha mencionado anteriormente, en las últimas décadas el discurso de los profesionales de la UE ha compartido, junto a profesionales y analistas participantes de otras estructuras gubernamentales y no gubernamentales, la afirmación de encontrarse ante un entorno que impone otros parámetros y que como se ha visto, conduce a la racionalización de las capacidades de seguridad. En este contexto, surge el enfoque integral (entre otras nociones) como concepto que dispone una posibilidad de cambio conceptual/institucional/tecnológico a fin de colmar el diferencial con el

entorno. En dicha tarea, los profesionales de la UE están actuando de tal manera que el modelo de seguridad de la UE acompaña los procesos históricos que lo llevan a establecer una nueva etapa del su modelo de gobernanza de seguridad y en definitiva, un nuevo campo de posibilidades de identificación estratégica de la UE como proveedor de seguridad, con respecto a sí misma y con respecto a las grandes potencias. Es importante notar que en el período de tiempo estudiado en este proyecto no se discute la idea del modelo de seguridad de la UE sino las variaciones que adopta para recalibrar las brechas de seguridad de la UE en relación con un entorno de seguridad cambiante. La teoría del nuevo institucionalismo y los conceptos de análisis discursivos propuestos contribuyen a completar el marco analítico con un conjunto de conceptos como se muestran en la presente, a saber, el cambio institucional, los significantes flotantes, los regímenes del discurso, los agentes situacionales y de actuación. Sin embargo, si bien este marco hace hincapié en el discurso y las estructuras institucionales donde los profesionales de la UE forman parte, se precisa de un enfoque más epistemológico para poder ceñirse a los términos de la pregunta de investigación. Una comunidad epistémica es "una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un dominio particular y una afirmación autorizada sobre el conocimiento relevante de la política dentro de ese dominio o área temática".²⁴⁶ El análisis de las comunidades epistémicas –en este caso, de seguridad– permite extraer las prácticas de seguridad entre los expertos en un ámbito dado dentro de una

²⁴⁶ Mai'a K. Davis Cross, "The Military Dimension of European Security: An Epistemic Community Approach"; Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination."

organización internacional o complejo gubernamental, así como mapear las "reivindicaciones epistémicas" que fundamentan sus decisiones.

Las variables independientes han sido operacionalizadas mediante la incorporación de significantes flotantes a fin de poder conceptualizar los cambios en el campo categorial de la comunidad de seguridad. En este contexto, uno de los objetivos es articular una explicación de cómo varios actos y prácticas lingüísticas reafirman o transforman los marcos conceptuales de las ideas, que en este caso se están refiriendo como un marco estratégico de la UE. Las instituciones del campo de la seguridad son lugares donde el pensamiento estratégico autorizado puede ser enunciado y adaptado por los agentes "autorizados" con cierto grado de exclusividad. Los órganos específicos de la UE representan diferentes lugares de enunciación en los que los profesionales de la UE tratan (el sentido común) de abordar los riesgos y amenazas en la seguridad internacional. Las instituciones de la UE, al igual que otras organizaciones, son espacios dispuestos en las relaciones de poder.

6.3. Conclusions: an analytical framework for an ideational analysis of epistemic communities

In line with the objective of the research project, the analysis of the ideas that structure the set of epistemic claims of the EU security community is configured through the assembly of three strategies for data collection. The triangulation of these strategies is then shaped by the analysis of the EU instruments and institutions, the analysis of official strategy and roadmap documents and a series of semi-structured interviews with EU security policy practitioners. The importance of governmental structures within the

framework of this triangulation responds to their privileged status in security studies, even in a time of greater dispersion of security actors.

The data collection and its treatment through this triangulation are justified by the two types of relationships conceptualized in the previous conclusions. It was been said above that the ideational analysis of the EU security community is shaped on the basis of two relations that lead to a particular analysis: the internal reflective dimension of the security community and the interaction of this community with the security environment. Once the data collection strategies have been presented, they have been operationalised in two dimensions respectively.

Firstly, (a) the reflexive internal dimension is established around the categorical relation between strategic-technological assets established in the security community. That is, the relationship between objectives, interests and strategic lines (the analysis of official strategic documents and roadmap policy documents) and the institutional instruments that configures the type of security practices of this community (the analysis of the instruments and institutions of the EU).

Following this scheme, an analysis of the typology of instruments (policy-tool) at the disposal of the EU is conducted in order to identify the type of relations established between them (civil-military instruments) and the type of objects (risks and threats) and the scenarios they envisage (management of natural or human disasters, post-conflict actions, risk prevention or conflict among others). At the same time, official documents about the development of the CA are analysed –where a more policy-making approach is conducted–, as well as

a set of first-level strategic documents in which the elements related to development of the CA are also analysed.

Secondly, (b) the subject-object relation between the security community and the security environment was operationalised through a series of semi-structured interviews with EU security practitioners.

Semi-structured interviews were conducted with EU security practitioners/staff in order to collect data on the categorical changes in strategic thinking of this group in relation to the changes produced in the security environment. A number of security issues have been identified for the purpose of observing how they individually define those security environment problems, the type of responses they believe the EU should adopt or are adopting, and the repertoire of discursive strategies they use for their justification.

EMPIRICAL PART

CAPÍTULO 7

LA CONFIGURACIÓN ESTRATÉGICA / TECNOLÓGICA DE LA UE: DESDE LA EMERGENCIA DE LA GESTIÓN DE CRISIS A LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD

7.1. El marco tecnológico de la gobernanza de la seguridad de la EU: la construcción de un continuum de gestión de crisis

7.1.1. La institucionalización de la gestión de crisis desde Kosovo hasta el Tratado de Lisboa (1999–2009)

El objetivo de esta primera sección es situar el proceso de consolidación de la UE como proveedor de seguridad a través del proceso de institucionalización de su aparato de gestión de crisis y su establecimiento como dispositivo central de sus prácticas en el campo de la seguridad.

La Política Exterior y de Seguridad Común ha experimentado una incorporación tardía a la acción exterior comunitaria. Hasta el Tratado de Maastricht, las dinámicas de la construcción de las Comunidades Europeas en

el ámbito de la acción exterior estaban principalmente basculadas al ámbito económico, en parte, a causa de las propias dinámicas del comercio internacional. Hasta la fecha, la fórmula escogida desde la formación de las Comunidades Europeas había sido la cooperación intergubernamental. El Tratado de la Unión Europea cuya entrada en vigor se produjo en 1993, proponía un diseño institucional repartido en 3 pilares: las Comunidades Europeas (heredadas del Tratado de Roma), la Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante PESC) y la cooperación en los ámbitos de justicia e interior (JAI). Así, el Tratado de Maastricht introducía un pilar específico para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), de carácter intergubernamental, que expresaba, en cierta medida, la voluntad de la Unión de afianzar un avance en la dotación y construcción de instrumentos comunes así como de Posiciones Comunes y Estrategias Comunes. En la década de los noventa, en correspondencia con lo tratado anteriormente, se impulsará el desarrollo de instrumentos y recursos de acción exterior vinculados en mayor medida a los instrumentos civiles que los relativos al ámbito de la defensa.

Dicho proceso ha encontrado tradicionalmente fuertes resistencias debido a la persistencia de los Estados a autoafirmarse como objetos privilegiados (vigencia de las relaciones interestatales como marco estratégico dominante sobre otros posibles). La articulación contemplada en el Tratado de Maastricht supuso la superación de la Cooperación Política Europea (CPE). Esta había estado vigente desde 1970 al margen de lo previsto en los Tratados como mecanismo coordinación de las políticas exteriores de los seis EEMM, habiendo sido “comunitarizada” tras su inclusión en el Título III del Acta Única, *Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior*. Si

bien experimentó cambios durante su periodo de vigencia, ésta se erigió como la fórmula de acción exterior acordada tras la publicación del Informe de Luxemburgo o Informe Davignon para así dar salida a la creciente consenso en torno al desarrollo de instrumentos de acción exterior comunes a propuesta francesa con el objetivo de conformar una “segunda voz” en el bloque occidental en un contexto de guerra fría.¹ La apuesta por la incorporación de la cooperación al desarrollo en los instrumentos de acción exterior conllevó igualmente, a partir de la consolidación de las relaciones crecientemente coordinadas conjuntamente a través de la CPE con terceros Estados, a una reformulación del repertorio de acción exterior común que conjuga ayuda humanitaria, desarrollo y la seguridad.

Se dieron entonces las condiciones para la intervención en situaciones de emergencia internacional como vector de articulación del proceso de integración en la medida en que la ayuda humanitaria, acción humanitaria y cooperación al desarrollo ganaban relevancia en las estrategias internacionales de acción exterior. Como se ha comentado antes, estas áreas emergentes de acción exterior han contribuido a modular, desde sus particularidades, el proceso de institucionalización de la gestión de crisis en la UE.² Así, los instrumentos reconocibles de emergencia y ayuda humanitaria fueron desarrollados y pensados en un comienzo con el marco CPE para su activación y puesta en funcionamiento a corto plazo en situaciones de

¹Barbé, E., “Política Exterior y de Seguridad Común: de Luxemburgo a Ámsterdam”, *Política y Sociedad*, Nº 28, 1998, Madrid, 29–39; Liñán Noguerras, D., “La Cooperación Política Europea: evolución y perspectivas”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1988, Nº 8, 1990, Madrid, 439–480.

²Julià Barceló, M., *Las misiones de Paz de la Unión Europea fundamentos jurídicos, origen y desarrollo, sistema organizativo, procedimiento de creación y seguimiento y acuerdos internacionales de ejecución*, dirigida por Dr. Víctor M. Sánchez, Tesis doctoral inédita, Universidad Oberta de Catalunya (UOC), Estudios de Derecho y Ciencia Política, Barcelona, 2012, 117–118.

emergencia, o como puesta de inicio y complemento a la anterior inclusión en los acuerdos comerciales de la Comisión con terceros Estados, donde los diferentes programas de cooperación al desarrollo diseñados para el largo plazo fueron ocupando progresivamente un peso relativamente creciente. El proceso de integración encauzó, de esta manera, la atribución de competencias de iniciativa a las CCEE en materia de relaciones exteriores relativas al ámbito económico.

Comenzaba a constituirse, por lo tanto, un complejo de instrumentos de seguridad y defensa para la gestión de crisis internacionales, que se consolidará con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999)³, donde se trató de desarrollar más ampliamente el campo de la gestión de crisis con la incorporación de *las misiones Petersberg*, que incluían en el artículo J.7.2: las misiones humanitarias y de rescate; misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. La apuesta por el desarrollo de un aparato de gestión de crisis por parte de algunos gobiernos de los EEMM (principalmente por el impulso del gobierno de Francia) así como en el Consejo Europeo o el propio Consejo, estuvo marcado en parte por la experiencia en la contienda de Kosovo. Durante los años 1998 y 1999, momento en que tiene lugar particularmente los enfrentamientos armados entre combatientes (con situaciones de crisis general), los gobiernos de los EEMM refuerzan su percepción sobre la necesidad de atender a una

³ Para un análisis exhaustivo del Tratado de Ámsterdam, véase: Marcelino Oreja Aguirre (Dir.) y Francisco Fonseca Morillo (Coord.), *El Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios*, vol. 1 (Madrid: McGraw-Hill, 1998). Desde una perspectiva política sobre el proceso de negociación del tratado y los intereses de los Estados: Andrew Moravcsik and Kalypso Nicolaïdis, "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions," *Journal of Common Market Studies* 37, no. 1 (1999): 59–85.

problemática latente, pero también emergente, sobre la relevancia e impacto de las crisis ‘locales’ que los condujo a una apuesta por dotarse de instrumentos de regulación de este tipo de fenómenos localizados, aunque crecientemente internacionalizados, y que mostraban una serie de dinámicas que habían estado en cierta forma silenciadas durante la guerra fría.

Siguiendo el análisis desarrollado en el capítulo 1, la apuesta de los gobiernos en el proceso de integración no solamente responde a una preferencia por la misma, sino que es resultado de la conjunción de diversos campos. Como se ha dicho, el predominio creciente de un campo de acción de matriz liberal en los procesos de regulación internacional, la creciente capacidad de influencia de actores no gubernamentales y la subsecuente ampliación de la agenda de seguridad se encuentran, al mismo tiempo, con la ventana de oportunidad que había experimentado el proceso de integración debido a las transformaciones del marco de relaciones de poder y el entramado institucional heredado tras la segunda guerra mundial. Esta combinación histórica particular, y la continuación de la OTAN, condicionaron la manera en que el entramado UE/EEMM ha impulsado la instalación de aparatos de gestión de crisis en el marco del proceso de integración que con el tiempo ha necesitado de la definición de una estrategia de articulación, en este caso, el enfoque integral que permitía responder a los costes crecientes de la seguridad (creciente gap de la seguridad), la constitución de la UE como proveedor de seguridad efectivo y coherente y que le permite responder a la creciente vigencia de las emergencias complejas –ha ido mutando en el tiempo–, en detrimento de las lecturas más tradicionales o restringidas de la seguridad.

Así, desde el punto de vista estratégico de los gobiernos occidentales, el desajuste manifiesto experimentado con la sucesión de crisis en los Balcanes y en el África subsahariana entre otras regiones, condicionaron la formulación de problemáticas de regulación internacional de los conflictos y las crisis en torno al conjunto del complejo europeo de seguridad, en el que cada organización la OTAN, OSCE y cada Estado por su parte han ido adaptando y reorientando sus dispositivos de seguridad conforme a las dinámicas de hibridación más agudas y al objeto de intervención crecientemente privilegiado, esto es, las crisis internacionales. El dispositivo de seguridad UE, por su parte, ha experimentado un proceso particular que evidencia su relevancia como caso de estudio.

El punto de inicio para el análisis de la institucionalización del actual aparato de gestión de crisis en la UE se determina en la Iniciativa de Saint-Malo en 1998, protagonizada por el gobierno británico y francés. Esta se sustenta en dos trayectorias cuya presencia comenzaba a emerger como problemas para los responsables de la estructura europea de defensa: la necesidad de mejora de los medios europeos en el seno de la OTAN y la problemática surgida principalmente por las experiencias de Bosnia y Kosovo.⁴ La cumbre de Saint-Malo tenía como objetivo principal la mejora de las capacidades autónomas de los Estados europeos (concebidos como conjunto) y no en la búsqueda de una autonomía de los Estados de la Europa occidental separada de la propia organización transatlántica. En cierta medida, el equilibrio en el seno de la OTAN supuso una estrategia del gobierno británico para reequilibrar los

⁴ Si bien ha habido otras crisis internacionales relevantes, la trascendencia generalizada en los medios y en la academia de estos dos sucesos ha sido mayor.

desajustes de capacidades de la organización pues la profundización de dicho desequilibrio se suponía que podría poner en cuestión el futuro de la organización en un momento de grandes transformaciones que estaba experimentando el ámbito de la seguridad. De hecho en un juego de intenciones, había sido incluido un año antes durante el proceso de negociación del Tratado de Ámsterdam por el gobierno francés con el fin de afirmar su pretensión de dotar de cierta autonomía operativa al conjunto de los Estados de la Unión y, a su vez, el gobierno británico atendía a su objetivo de mantener la preeminencia de la OTAN sobre la UEO o la futura PESC. A este respecto El Tratado de Ámsterdam en su artículo J.7.4 se recoge:

4. Las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título.⁵

Saint-Malo fue, en este sentido, la cumbre que marcó simbólicamente el inicio de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC). Será en el Tratado de Ámsterdam firmado en 1997 cuando se crea la figura del Alto Representante, aunque no será hasta el Tratado de Niza cuando se realizarán reformas institucionales de mayor relevancia para la presente investigación con la creación de un Comité Político y de Seguridad (CPS), un Comité Militar de la

⁵Unión Europea, Tratado de la Unión Europea firmado en Ámsterdam el 2 de Octubre de 199, Artículo J. 7.4 del (actualmente ha sido modificado por el Tratado de la UE en vigor firmado en Lisboa el 13 de Diciembre de 2007, *Vid.* Título V.)

UE (CMUE) y la Creación de un Estado Mayor de la UE (EUME).⁶ En la cumbre de Helsinki celebrada en 1999⁷ se estableció que el objetivo principal de la PESD consistía en el desarrollo de capacidades, de instrumentos y tecnología de intervención, para poder desarrollar aquello de lo que carecía la OTAN y que, en relación a lo desarrollado anteriormente, las tendencias anteriormente señaladas que estaban adquiriendo mayor vigencia desde los años ochenta incidían notablemente. Esto es, el desarrollo de instrumentos para la aplicación y sujeción de una regulación de acuerdo con los capítulos VI y VII de la Carta que la ONU ya había tratado de llevar a cabo con resultados desiguales (presentaba una potencialidad futura para el desarrollo de capacidades civiles importante por parte de la UE) mientras que la seguridad colectiva, todavía atribuida a la OTAN a través del capítulo 5 y consistente en un predominio más pronunciado del número de instrumentos militares tradicionales; también sometidos a una profunda transformación.

Una vez instaurada la PESD, la *Declaración de Petersberg*⁸ supuso la puesta en disposición de la UEO y la OTAN, posteriormente a la UE con esta, un cierto tipo de misiones diseñadas y atribuidas que sirvió finalmente en el marco de la PESD para dotarla de un marco estratégico de seguridad que jalonase la instalación y articulación de unas bases materiales que sustenten los procedimientos de verificación e intervención de la UE. Permitió su dotación

⁶ Francisco Aldecoa, *La Integración Europea. Análisis Histórico Institucional Con Textos Y Documentos. II. Génesis Y Desarrollo de La Unión Europea (1979-2002)* (Madrid: Editorial Tecnos, 2002).

⁷ Vid. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, Punto II y Anexo IV de las Conclusiones de la Presidencia.

⁸ Unión Europea, *Declaration of Petersberg*, Disponible en web: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> (última consulta: 05/03/2014). Un análisis detallado de esta declaración y su introducción en el Tratado de Ámsterdam: Vid. PAGANI, Fabrizio. "A new gear in the CFSP machinery: Integration of the Petersberg tasks in the Treaty on European Union", *European Journal of International Law*, Nº 9, 1998

con mayores capacidades operativas para hacer frente a las problemáticas emergentes que contaba también con la voluntad de contar con una amalgama amplia de unidades militares disponibles procedentes de los cuerpos convencionales. Una vez más, el vector que ha posibilitado la fundamentación discursiva e institucionalización material de serie de tecnologías de gobierno a fin de reajustar las demandas de los ‘nuevos’ objetos a intervenir, cuya complejidad y dinámicas exigían de otras estrategias.

Una prueba del salto apuntado desde Saint Malo al Tratado de Ámsterdam se produce durante el Consejo Europeo de Colonia de 1999, donde los EEMM de la Unión asimilaron e impulsaron conjuntamente los acuerdos del primero con el propósito de consolidar la construcción y dotación de instrumentos militares y su incorporación a través de la incipiente Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a las misiones encuadradas en el marco estratégico derivado de las recogidas como *Misiones Petersberg*.⁹ El Consejo Europeo decidió la creación y puesta en disposición del dispositivo de tres órganos permanentes, a saber: (a) el Comité Político y de Seguridad procedente del anterior Comité Político; (b) el Comité Militar de la Unión Europea; y (c) el Estado Mayor de la Unión Europea.¹⁰ En el punto siguiente, se estima la incorporación de la función de gestión de crisis de la Unión Europea Occidental (UEO) al ámbito de las misiones *Petersberg*. En este sentido, se aprobó igualmente la creación de un Centro de Satélites y un Instituto de Estudios de Seguridad que incorporarán los elementos oportunos

⁹Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia, Punto I.

¹⁰Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000, Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia.

de la UEO. Si bien resulta conveniente no olvidar la jerarquización del marco estratégico de la OTAN sobre el marco de la PESC (y en aquel momento la UEO),¹¹ la tendencia a la incorporación de los procedimientos militares para las misiones de gestión de crisis y prevención de conflictos con una capacidad operativa civil todavía en ciernes, era impulsada mediante la creación de estructuras políticas y militares permanentes y la asunción de un marco estratégico de gestión de crisis de alcance global. Esta debía disponer, por lo tanto, de i) un enfoque coherente con el entorno; ii) del potencial necesario surgido de la relación entre los aspectos civiles y militares; y iii) del reconocimiento de todo el espectro de las misiones *Petersberg*:

Con la vista puesta en los objetivos de nuestra política exterior y de seguridad común y de la paulatina definición de una política de defensa común, estamos convencidos de que el Consejo debe tener la capacidad de tomar decisiones en toda la serie de tareas de prevención de conflictos y gestión de crisis definidas en el Tratado de la Unión Europea, las "misiones de Petersberg". A tal fin, la Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN. Así, la UE dispondrá de una mayor capacidad para contribuir a la paz y la seguridad internacionales, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.¹²

Posteriormente en el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado también en 1999, será donde se recoja el mandato de colonia, se presentarán dos informes de la presidencia derivados de aquel Consejo Europeo y se establecerá el plan y las

¹¹En el artículo 42.2 párrafo 2 del TUE, se recoge lo siguiente: " política de la Unión [...] no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco."

¹²Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia.

condiciones para la activación de *Fuerzas de reacción rápida* que tendrá en cuenta las unidades multinacionales que habrían sido conformadas previamente en el marco de la UEO pero en este caso con los propios procesos de negociación establecidos en la PESD pero siempre sin perjuicio, como ya se ha dicho, de la actuación de la OTAN.¹³ La UE apuesta en este punto por elaborar un programa para la dotación de capacidades que posibiliten un repertorio de despliegue y operaciones que permita cumplir con el conjunto de misiones de gestión de crisis internacionales *Petersberg*. El programa *Objetivo principal 2003* de Helsinki (*Headline Goal 2003*) estableció en este sentido un máximo de 50000y 60000 militares –un cuerpo de ejército o quince brigadas– desplegables en 60 días y con autonomía para un año de intervención. El Consejo de Helsinki de 1999, significó de esta manera una primera expresión de la voluntad de los gobiernos de los EEMM para el desarrollo material de gestión no–militar de las crisis. El anexo primero “Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa” y anexo segundo “Informe de la Presidencia sobre la gestión no militar de crisis de la Unión Europea” de las Conclusiones de la Presidencia en Helsinki se ofrece un desglose de los aspectos militares y civiles que marcarán un paso importante para los desarrollos más

¹³En Octubre de año 2000 ya se había establecido el Catálogo de Capacidades, estructurado en diferentes ámbitos: mando, control, comunicaciones, inteligencia (C3i); inteligencia, vigilancia, adquisición y reconocimiento de objetivos; capacidad de despliegue y movilidad; combate efectivo; sostenimiento y logística; apoyo general. Las expectativas finalmente no se vieron cumplidas y le siguió los *Headline Goal 2008, 2010 y 2020*. Vid. Garrido Rebolledo, V., “Evolución histórica de la seguridad y la defensa europea: de la PESC a la PCSD” en *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*, Centro de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de seguridad y defensa, nº 33, Ministerio de Defensa, mayo 2010, 20– 21; De Ayala Marín, J. E., “Chapter IV, Military Capabilities” en *The European Security and Defense Policy (ESDP) After the entry into force of the Lisbon Treaty*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, Abril 2010, 130–131.

significativos de Santa María de Feira en base a los trabajos recopilados en tales Informes.¹⁴

Será entonces en los anexos del Informe de la Presidencia presentada en el Consejo Santa María da Feira en el 2000, en su Anexo I, “Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa” donde se contemple un esfuerzo por desglosar detalladamente los aspectos militares y no militares que la cumbre de Helsinki y los trabajos correspondientes a la presidencia finlandesa. En su apéndice 3, sobre el “estudio sobre objetivos concretos relativos a los aspectos civiles de la gestión de crisis”, en el punto “b) Prioridades”, se señala que los sectores prioritarios se han definido, especialmente en el primero de los señalados, “a la luz de las crisis con las que Europa se ha enfrentado en tiempos recientes y que se está enfrentando todavía”. La relación de estas prioridades se plasman de la siguiente manera: (a) Policía; (b) Fortalecimiento del Estado de derecho; (c) Fortalecimiento de la administración civil; (d) Protección civil. Entre los objetivos de este Informe se ha destacado la importancia que otorga la Unión a necesidad de garantizar la acordada ampliación de las capacidades de la gestión de crisis con los dispositivos militares y civiles estimados y la necesidad de establecer canales de cooperación suficiente de la UE propiamente, y en relación a la ONU, la OSCE y el Consejo de Europa con el objetivo de afrontar crisis internacionales a todas las escales en coherencia con el marco establecido en las *Misiones Petersberg*. La Declaración del Consejo de Santa María da Feira recoge sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa

¹⁴Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, ANEXO 2 del ANEXO IV de las Conclusiones de la Presidencia.

la creación a fecha de 2003 de unas capacidades policiales de despliegue rápido formada hasta 1000 agentes de los EEMM con un plazo de actuación de 30 días. Dicho Informe, en su apartado 1, recoge una vez más el compromiso de los EEMM en avanzar en el proceso de mejora de las capacidades operativas en el marco de las misiones *Petersberg*, poniendo especial incidencia en ciertos ámbitos: en materia de disponibilidad, capacidad de despliegue, capacidad de resistencia e interoperatividad de las fuerzas pero no es menos reconocible la propugna por remontar camino en materia de mando y control, de información y capacidades aéreas y navales de transporte estratégico.

En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza celebrado con posterioridad en el mismo año 2000, en el punto 3, correspondiente al ámbito de la PESC, supuso un ejercicio de compromiso para alcanzar en la cumbre de Laeken lo más tardar una declaración conjunta sobre la operatividad de esta.¹⁵ Será finalmente en este último Consejo cuando se apruebe la Declaración de operatividad de la Política Europea de Seguridad y Defensa” ubicado en su Anexo II, donde se reconoce que tras una serie de trabajos de incorporación y articulación de capacidades de gestión de crisis en el seno de la Unión y finalmente se afirma: “la Unión es ya capaz de conducir operaciones de gestión de crisis”¹⁶

Si bien el desarrollo institucional de la gestión de crisis de conflictos y crisis en el exterior se ha de de manera irregular hasta la entrada en vigor del Tratado

¹⁵Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, Anexo VI “Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa”, *Vid.* Anexo II del Anexo VI “Refuerzo de las capacidades de la Unión Europea en el ámbito de los aspectos civiles de la gestión de crisis”, Puntos: I Introducción; II Capacidades policiales; III Fortalecimiento del Estado de derecho; IV Perspectivas

¹⁶Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia

de Lisboa, el Tratado de Niza ya supuso la agregación de una parte importante de las decisiones en materia de defensa que habían sido aprobados en los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki de 1999, Santa María de Feira y Laeken durante el 2000 y 2001 respectivamente y que, de manera sucinta, i) apostaban por el desarrollo de capacidades, la conformación de estructuras políticas, militares y no militares, todas con carácter permanente, así como la incorporación de las funciones de gestión de crisis de la UEO¹⁷. La unificación del marco institucional y la desaparición de los pilares, con el posterior refinamiento y extensión de los instrumentos de acción, tendrá lugar en el marco desarrollado en el Tratado de Lisboa y sus desarrollos posteriores que serán discutidos en la siguiente sección así como en la sección 7.1.3., más enfocada en los desarrollos del enfoque integral propiamente.

La institucionalización de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) ha sido resultado de un proceso de articulación, un ensamblaje largo y siempre inacabado, a partir del cual los Estados de la Unión se han visto condicionados por las tendencias históricas antes descritas. Se ha analizado del proceso de emergencia de la UE como actor estratégico a través de la institucionalización es estructuras de gestión de crisis sido según las decisiones de los gobiernos –en connivencia con una multiplicidad de actores no gubernamentales–, entendiendo que representa un proceso que debía ser puesto en relación con las formaciones discursivas generales que lo habían ido condicionando, configurando así un campo de elementos estratégicos e históricos que finalmente resultan en el actual campo de posibilidades que

¹⁷ Aldecoa, F., *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Tecnos, Madrid, 2002, 306.

disponen las instancias gubernamentales en el complejo UE/EEMM con respecto a las políticas de seguridad (*security policy*). Debe ponerse en evidencia por otro lado, la infinidad de equilibrios inestables diversos que emergen en el espacio estable de las instancias de gobierno, siendo más agudo en un marco de gobernanza, la conjunción entre las instituciones de la UE, las estructuras de los EEMM, los gobiernos no centrales y los actores no gubernamentales escenifican disputas, cooperación y negociaciones que finalmente configuran la PESC en sentido amplio. Analizar textos concretos como el Tratado de Lisboa a partir del campo categorial desarrollado, permite poner en tensión algunas de las problemáticas de los complejos de gobierno.

A continuación se tratará de mapear a partir del Tratado de Lisboa la distribución de competencias y las posibilidades de acción estratégica que implica la presente instalación material del dispositivo de seguridad internacional de la UE.

7.1.2. La configuración actual de la gestión de crisis de la UE: del Tratado de Lisboa al desarrollo del marco institucional

Las distintas áreas de las políticas públicas de la PESC/PCSD¹⁸ se articulan en primera instancia conforme a los marcos de acción recogidos en el Tratado de Lisboa y a los procedimientos de toma de decisión.¹⁹ Como se ha dicho, el

¹⁸ Un análisis exhaustivo sobre la PESC/PCSD, véase: Esther Barbé (Dir.), *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales* (Madrid: Editorial Tecnos, 2014).

¹⁹ Igualmente, un análisis concreto de los procedimientos y tomas de decisión, véase: Milagros Álvarez Verdugo, "Actores, procedimientos y capacidades de la Política Común de Seguridad y Defensa," en *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales* (Madrid: Editorial Tecnos, 2014), 106–30. Rafael Guillermo Muñoz Cervantes, "Instituciones Y Estructuras de La Política Común de Seguridad Y Defensa," in *La Nueva Política de Seguridad de La Union Europea*, ed. Francisco Javier Roldán Barbero (coord.) (Granada: Universidad de Granada, 2012), 145–58.

enfoque integral se refiere a su articulación acorde a los principios de coherencia y eficacia. En ella, el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) y las instancias relevantes de la Comisión, véase ECHO, DEVCO, NEAR o TRADE entre otras, buscan la agregación de objetivos, doctrinas y procedimientos comunes a fin de avanzar en una movilización eficaz de instrumentos, recursos y capacidades, que puedan contemplar incluso el despliegue de acciones CSDP.

A partir de la formalización de los tres conjuntos que agregan la gestión de crisis Europea desde el plano gubernamental, el EEAS, la EC y los EEMM, el desarrollo del concepto enfoque integral ha sido incorporado con el objetivo de impulsar la eficacia de la acción de la UE en la transformación de su entorno, fundamentalmente a la hora de gestionar situaciones de crisis o escaladas de acontecimientos en el marco de un conflicto o potenciar su prevención, así como espacio de encuentro para el reparto competencial. En primer lugar, se analizará el marco institucional recogido en los tratados para posteriormente, de manera sintética, organizar el aparato institucional de la gestión de crisis del complejo de seguridad UE/EEMM, con especial incidencia en el marco político estratégico de la UE.

La acción exterior se estructura en el Título V conforme a áreas de políticas públicas (comercio, crisis internacionales, etc.), por zonas geográficas próximas (Política Europea de Vecindad), por zonas o países priorizados según los intereses de la Unión, por ordenación de problemas de seguridad o defensa (gestión de crisis, prevención de conflictos, sanciones, no proliferación, etc.) o, incluso, en función de grandes cuestiones temáticas (cambio climático,

derechos humanos) y foros mundiales (NNUU).²⁰ El punto de análisis por el que se pretende acometer es, reiterando, a través de la gestión de crisis y conflictos en el exterior. Aunque las operaciones de gestión de crisis propiamente están previstas en el artículo 42 del TUE, será en el artículo 43 donde la referencia a la gestión de crisis alcanzará una concreción más patente.

La estructura general de la PESC, en su articulación jurídica, contiene un Capítulo 1 donde se recogen las *Disposiciones generales relativas a la acción exterior* (art. 21–22) y *Disposiciones específicas a la PESC* (art. 23–41) y un Capítulo 2 con *Disposiciones Comunes a toda la PESC y Disposiciones específicas sobre la política común de seguridad y defensa* (art. 42–46). Supone la delimitación de un conjunto de competencias *sui generis* del Título V, que no encuentra correspondencia en el reparto competencial estructurado en el art. 2 del TFUE.

La relación de *principios* que recogen el TUE en su artículo 21.1 centra la actuación y el papel de la PESC en la siguiente expresión:

La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. (Art. 21.1 TUE)

En este marco de *principios y objetivos* de la acción exterior, la sujeción entre Estados se sostiene, en parte como se ha dicho, sobre la voluntad de desarrollar formas de solidaridad política mutua, la identificación es espacios

²⁰ Araceli Mangas Martín and Diego J. Liñán Noguera, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 9th ed. (Tecnos, 2016), 265.

a partir de intereses comunes (art. 24.2) y la consecución de una mayor convergencia en la actuación de los EEMM. En este sentido, como complemento, las *obligaciones* de los EEMM les comprometen a apoyar sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, absteniéndose al mismo tiempo de perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales.

Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua y respetarán la acción de la Unión en este ámbito.

Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales. (Art. 24.3)

El Consejo y el Alto Representante velarán por que se respeten estos principios, que obviamente, se complementan con *Obligaciones concretas*. Dichas obligaciones permite el despliegue de un entramado de sujeción en el ámbito de la seguridad que se debe tener presente. Se articula de la siguiente manera:

Los EEMM deben consultar e informar en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre las cuestiones de política exterior y de seguridad. Se entiende obligatorio en caso de que cualquier acción o compromiso pueda afectar a los intereses de la Unión (Art. 32.1); los EEMM reconocen que deben ser solidarios entre sí. Entonces los Ministros de Asuntos exteriores y el Alto Representante deben ser coherentes con las obligaciones de solidaridad y coordinación cuando exista un enfoque común acordado por Consejo Europeo

o, en su caso, por el Consejo (Art. 32.2). En un nivel más material de puesta de recursos, los EEMM se comprometen a cooperar y contribuir a las misiones diplomáticas y consulares realizadas en el marco de la PESC y con las delegaciones de la Unión tanto en organizaciones internacionales como en terceros Estados (Art. 32 TUE y art. 23 TFUE). En este sentido, cada Estado miembro tiene el deber de defender las posiciones comunes en las conferencias internacionales u organizaciones internacionales donde no estén todos los EEMM representados. En relación al Consejo de Seguridad, de forma explícita, se refiere a este respecto sobre el Consejo de Seguridad de la ONU (Art. 34 TUE).

Un tratamiento especial se aplica al ámbito de la defensa, como así se indica en el artículo 42 a la Política Común de Seguridad y Defensa, en el que la defensa se entiende como parte integrante (aunque con tratamiento diferenciado) de la PESC y ofrece los puntos fundamentales a la capacidad operativa para responder a las condiciones de ejecución y duración de las misiones acordadas. A fin de encuadrar este punto en el marco la tesis doctoral, la referencia a la defensa se refiere a aquellos usos que se inscriben como parte de un marco de gestión de crisis, en la medida en que se afirma que La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

Una de las pretensiones del Tratado de Lisboa ha sido la consecución de un marco institucional único expresado en su artículo 13 y que, paradójicamente,

esconde una aparente falta de unidad que convendría señalar en el caso de la PESC. Como se ha visto, estos Tratados dieron continuidad a un diseño institucional irregular, asimétrico y flotante. Aunque la pretensión general ha sido dotar en última instancia de unidad institucional a la Unión, en este caso a la PESC, si bien se ha dado un paso importante el Tratado de Lisboa revela finalmente una configuración incompleta. Una vez más a consecuencia de las relaciones complejas y relativamente inestables que tienen lugar, que han tenido lugar siempre, en el seno de las instituciones de la Unión con relación a la PESC y de manera más manifiesta en la PCSD.

Ha sido señalado anteriormente la falta de competencia del TJUE pues así se desprende del apartado 1 del artículo 24 TUE; enmarcado, recordemos, en el capítulo 2 *Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común*,

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del presente Tratado y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Igualmente, en su artículo 275 TFUE en su párrafo primero, este advierte de manera más explícita y concreta que:

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas.

En segundo lugar, el Tribunal de Cuentas presenta una relación con el conjunto de la PESC ciertamente con evidentes reservas. El artículo 41 ubicado mismamente en el Capítulo 2, se pronuncia sobre las disposiciones financieras

de este dominio concreto. Si bien los gastos administrativos se entienden como un asunto propio del entramado PESC, los gastos operativos correrán del mismo modo a cargo de la Comisión y no del EEAS aunque con una excepción ineludible, cuando se trata de misiones de orden militar o de defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa. El artículo 41.2 TUE expresa:

2. Los gastos operativos derivados de la aplicación del presente capítulo también correrán a cargo del presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa.²¹

A consecuencia de este artículo, las acciones en el ámbito militar no están respaldadas por presupuesto de la Unión, por lo que no se sujetan al control del Tribunal de Cuentas. Por el contrario, para los gastos con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa será el Consejo por mayoría cualificada y a Propuesta del Alto Representante, los responsables de acordar las modalidades de control financiero.

El artículo 13 presenta los principios de atribución en el seno de las instituciones de la Unión. Más concretamente en su punto 2:

Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal. (Art. 13.2 TUE)

²¹El su párrafo 2 del artículo 41.2 TUE referenciado dice: “Cuando los gastos no corran a cargo del presupuesto de la Unión, correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad. En cuanto a los gastos derivados de las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, los Estados miembros cuyos representantes en el Consejo hayan efectuado una declaración formal con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 31 no estarán obligados a contribuir a su financiación.”

Se debe recordar que es el TUE en exclusiva y no el TFUE, con la excepción de alguna referencia matizada, el Tratado que regula la PESC y en la que se reconocen las instituciones que la conforman, esto es, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo y de manera más limitada, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Justicia de la UE. Estas instituciones han sido reconocidas con carácter previo, sin olvidar al Banco Central Europeo (BCE), como el conjunto de instancias formantes del marco institucional de la Unión (art. 13). Las instituciones señaladas (a excepción del BCE), por tanto, tienen consagrado un papel en la PESC que conduce a considerar una mayor unidad y coherencia en torno a la PESC pero que contrasta con una diversidad funcional que perpetúa la geometría institucional variable.²²

El peso de este conjunto de instancias centrales varía visiblemente en el caso de la PESC. La definición y aplicación de las líneas estratégicas de la PESC se atribuye al Consejo Europeo y al Consejo. Las dos instituciones comentadas conforman el principal sustento a las grandes orientaciones sobre las que se pone en marcha todo el conjunto de seguridad de la Unión.²³

Por un lado, ambas instancias suponen el espacio donde se acuerdan, negocian y convergen las informaciones, posturas y consultas de los EEMM sobre cualquier cuestión política relacionada directamente con la seguridad y política exterior con el propósito de acordar un *enfoque común* como así lo

²² Araceli Mangas Martín and Diego J. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. ...Op. Cit., 573; Véase, por ejemplo, el apartado dirigido a las “instituciones, procesos e instrumentos”: Esther Barbé, ed., *La Unión Europea en las relaciones internacionales* (Madrid: Ed. Tecnos, 2014).

²³ En materia de defensa, no se deben olvidar la influencia crucial y decisiva que actualmente siguen ejerciendo otras instancias. La influencia de los planteamientos estratégicos OTAN alcanzan, decisivamente, el mismo núcleo normativo de la Unión, como es el caso del artículo 42.2 párrafo segundo donde se recoge a respeto de la PCSD su vinculación a las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte; especialmente para determinados EEMM que consideran que su defensa común se enmarca dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

determina el Artículo 32 TUE. En segundo lugar, en el artículo 22.1 se regula la preeminencia del Consejo Europeo en los procedimientos de determinación de los intereses y objetivos estratégicos de la Unión, comunes a la PESC y a otros ámbitos de la política exterior de la Unión. Las decisiones que adopta el Consejo Europeo devienen el conformador de primera instancia del marco jurídico en el que el Consejo adoptará las decisiones pertinentes para desarrollar la PESC, artículo 26.2.

Por último, el Consejo Europeo se atribuye a través del TUE tres funciones, dos de ellas de carácter constitutivo: (a) la posibilidad de constituir una *defensa común* (art. 42.2),

2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

(b) su capacidad de decidir para decidir que el Consejo pueda extender sus capacidades de decisión (art. 31.3) de lo atribuido en el artículo 31.2 TUE; por último, también (c) se concibe como instancia donde dirimir la apelación de cualquier Estado miembro en caso de que este exprese su oposición a una decisión de las recogidas en el artículo 31.2 TUE, las cuales se adoptan no por unanimidad, sino por mayoría cualificada.

En cambio, el Consejo juega el papel clave a la hora de desarrollar y concretar la PESC. Esto es, representa la instancia donde los Estados dirimen el paso de las líneas estratégicas generales a lo concreto.

Sobre estas tres instituciones pivota, entonces, el marco de desarrollo de la gestión de crisis en el exterior de la Unión como parte, como se ha dicho, de un continuum de seguridad interior-exterior y transversal a las diferentes áreas de las políticas públicas. En definitiva, al Consejo le corresponde un papel central pues decide sobre las líneas concretas de aplicación de la PESC.

La Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad desempeña una tarea cohesionadora situándose como impulsor de la PESC y la PCSD. Su función reside en realizar las propuestas

2. El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa (art. 18.2).

Ocupa, a su vez, la Vicepresidencia de la Comisión pues preside el Consejo de Asuntos Exteriores. Esta multiplicidad de cargos confiere a la figura del Alto Representante y, por ende, a la PESC un impulso de cara a la convergencia de los instrumentos y posibilidades reconocidos a esta. En dichos ámbitos, el Alto Representando desempeña competencias en política exterior y de seguridad a las que se añade su colaboración con el Consejo Europeo. Representa, por tanto, un nexo articulador de las relaciones exteriores de la Unión.

4. El Alto Representante será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Alto Representante estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3. (Art. 18.4)

Entre las competencias de la Alta representante se encuentran: (a) “El Consejo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad velarán por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión” (artículo 26.2 2º párrafo TUE), (b) como se ha dicho, preside el Consejo de Asuntos Exteriores del Consejo; (c) contribuye a elaborar la política exterior de seguridad común, (d) se encarga de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo (art. 27.1 TUE); (e) es el representante de la Unión en materias de política exterior y de seguridad común, (f) lidera las relaciones con terceros en nombre de la posición común en las organizaciones internacionales y en conferencias internacionales (art. 27.2 TUE); (g) propone, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión, la organizaciones y el funcionamiento del SEAE (art. 27.3 TUE), (h) podrá proponer al Consejo un representante especial de la UE, que estará bajo autoridad del propio Alto Representante (art. 33 TUE), el Alto Representante se encargará de coordinar las posiciones de los EEMM en organizaciones y conferencias internacionales (art. 34.1 TUE); debe consultar periódicamente al Parlamento, velar porque sus consideraciones sean tenidas en cuenta en el ámbito de la PESC y porque este permanezca debidamente informado en el caso del envío de representantes especiales (art. 36.1 TUE), atender a dos debates al año en el parlamento sobre el desarrollo de la PESC, incluida la PCSD (art. 36.2); (i) proponer al Consejo, los fondos iniciales de financiación de las actividades de gestión de crisis de la Unión, teniendo informado al Consejo y siendo autorizado su uso por este (art. 41.3 párrafo 3 TUE).

El Alto Representante cuenta con el SEAE (art. 27.3 TUE) estando la estructura y funcionamiento de esta organización regulada en la Decisión del 26 de Julio de 2010 del Consejo Europeo.²⁴

3. En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior.

Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales.

La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión. (Art. 27.3)

La Comisión, por su parte, tras la creación del Alto Representante ocupa un lugar menos destacado como en anteriores tratados aunque, contrariamente, la posición del Alto Representante como Vicepresidente de la Comisión podría reservar a la Comisión todavía un papel relevante en la medida en que el AR/VP ocupa un lugar central en la PESC/PCSD, pese a que suponga al mismo tiempo la introducción de un elemento intergubernamental en la Comisión. Esta última mantiene la función de velar por la coherencia de la PESC en el marco de sus competencias reconocidas en los Tratados (párrafo 2, art. 21.3 TUE). Es importante resaltar en este punto el papel que la Comisión

²⁴ Sin desconocer la complejidad del debate en torno a la SEAE, es conveniente señalar que la Declaración 14 del TUE “Declaración relativa a la política exterior y de seguridad común”, señala que “las disposiciones referentes a la política exterior y de seguridad común, incluido lo relativo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al servicio europeo de acción exterior, no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.”

juega en el ámbito de la gestión de crisis así como en la Agencia Europea de Defensa (AED) en el marco de la PCSD recogido en los artículos 42.4 donde se recoge la obligación de tomar una decisión conjunta con el Alto Representante a la hora de decidir si al inicio de una operación, se adoptan los medios de la Unión o si, al contrario, se recurre a medios nacionales y el artículo 45.2 TUE sobre el desempeño de los trabajos de la AED en contacto con la Comisión. En relación a la capacidad de iniciar acciones en el ámbito de la PESC, la Comisión dispone de una serie de posibilidades repartidas en distintas expresiones: en apoyo a una iniciativa impulsada por el Alto Representante, distinta de la iniciativa conjunta entre el Alto Representante y la Comisión en el caso de sanciones a terceros como se ha visto más arriba entre otras posibilidades.

El Parlamento Europeo ocupa una posición ciertamente periférica en el entramado de la PESC. Es consultado periódicamente por el Alto Representante,

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa y le informará de la evolución de dichas políticas. Velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo. Los representantes especiales podrán estar asociados a la información al Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al Alto Representante. Dos veces al año procederá a un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y defensa. (Art. 36 TUE).

Así, será el Alto Representante el responsable de asegurar que se tome en consideración las opiniones del Parlamento, para la celebración de acuerdos con terceros Estados en el ámbito PESC y también contempla la posibilidad de formular preguntas y recomendaciones al Consejo y al Alto Representante, incluidas las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del SEAE (art. 27.3). En el artículo 41.3, el Consejo se debe pronunciar en relación a la garantía del acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión pues debe consultar primero al Parlamento Europeo (art. 41.3). En este punto se debe señalar el papel de control que juega a través de las normas presupuestarias de la Unión, en este caso, al respecto de las necesidades de financiación de la PESC.

La UE dispone de un rango de posibilidades de gestión de crisis amplio que abarcan tres estructuras de respuesta a las crisis.

a) Crisis Response & Operational Coordination Department

La gestión de crisis comprende toda acción destinada a la continuidad de un Estado de cosas que atienda a criterios de estabilidad sobre la base de parámetros de medición de riesgo y percepciones. Una de las estructuras del *EEAS Crisis Response System* se materializa en a través de tres instancias: *Crisis Platform*, *EU Situation Room* y el *Crisis Management Board*.

El *EU Situation Room* se encarga de asegurar la coherencia global e integral de la acción en la gestión de crisis de la UE en el exterior. Es una instancia permanente 24/7 que proporciona una acción de monitoreo global en tiempo real y opera a su vez como un centro de datos para las distintas instancias de la UE, siendo el punto de contacto inicial de la información que puede ser

proporcionada a misiones y operaciones PESD, representantes especiales, delegaciones de la UE o EEMM entre otros.

La *Crisis Platform* se constituye de manera *ad hoc* y aporta garantías para la coherencia y responsabilidad en la actuación durante el transcurso de una crisis concreta en el exterior. Mediante la coordinación efectiva de los instrumentos civiles y militares de la EU, proporciona al EEAS y a la Comisión durante todas las fases de una crisis.

El *Crisis Management Board* es una instancia permanente encargada de mejorar procesos entre instancias para la gestión de crisis por parte del EEAS, en relación también con el Consejo y la Comisión.

The Crisis Response and Operational Coordination Department proporciona por su parte una primera evaluación y juegan un papel central en la movilización de actores e instrumentos durante el ciclo de una crisis. Es el encargado de activar el sistema de gestión de crisis del EEAS y está compuesto por tres divisiones: *Crisis Response Planning and Operations*, *EU Situation Room* y *Consular Crisis Management*. Se ocupa de crisis que tengan lugar dentro y fuera de la UE así como las crisis transfronterizas y que puedan afectar a algún activo de la UE, persona o delegación de la Unión en el exterior. Contribuye también a mejorar el grado de preparación de respuesta, ejerciendo también tareas de mejor en la prevención. La Alta Representante y el Secretario General del *Crisis Response System* están apoyados por dicha instancia en las labores de operacionalización de acuerdo con los principios del CA, su coordinación y articulación.

b) European Union Civil Protection Mechanism:

El aparato de gestión de crisis de la UE cuenta con un sistema de protección civil, el *European Union Civil Protection Mechanism* para la asistencia a víctimas de desastres naturales y provocados por humanos. El *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) representa un centro operacional creado en 2013 a partir de su predecesor *Monitoring and Information Centre* (MIC) que inició su actividad en el 2001 como parte del emergente mecanismo *EU Civil Protection Mechanism*. En la actualidad participan los 28 EEMM y un grupo de terceros Estados, a saber, Islandia, Noruega, Serbia, Turquía, Montenegro y la ARY de Macedonia. Uno de sus objetivos es facilitar la cooperación en intervenciones de asistencia de protección civil en caso de un desastre de alto perfil. Ubicado en el DG ECHO, provee medios de protección civil en una escala 24/7 a los Estados participantes, actuando como un nodo de coordinación entre los Estados participantes, los afectados y los expertos desplegados. Contribuye también a tareas de medición y planeamiento de necesidades y prevención de riesgos así como de preparación frente a los mismos por cualquier Estado, organizaciones internacionales, incluida las Naciones Unidas. La Decisión 1313/2013/EU del Parlamento Europeo y del Consejo del 17 de diciembre de 2013 enfatiza las acciones de prevención y preparación frente a riesgos con de ámbito enfoque estatal. El *European Emergency Response Capacity* consiste en un *pool* de recursos puestos por los Estados participantes que pueden ser utilizados por estos, lo que proporciona una mayor fiabilidad y seguridad en la capacidad de respuesta así como facilita una mejor coordinación.

c) Misiones y Operaciones PCSD de gestión de crisis (plano Político-estratégico).

Si bien en su fase inicial las estructuras de gestión de crisis a través de la PCSD has presentado una relación dispersa, con el tiempo se han ido ampliando y ensamblando de manera ambigua y compleja y dependiente de los consensos entre los Estados Miembros y del político de las personalidades que han liderado el proceso en cargos de responsabilidad.²⁵ Tras la creación de la figura de la Alta Representante de la Unión, se asumió la tarea de institucionalizar estructuras permanentes de gestión de crisis. En este sentido, las instancias que estructuran el aparato tecnológico de la UE se clasifican en dos tipos, las estructuras políticas y las estructuras operativas, las cuales se dividen a su vez, en civil-policiales y militares. Una definición de dichas estructuras materiales se realizará de manera sucinta a fin de proseguir en la siguiente sección con las estructuras estratégicas.

El primer conjunto de instancias es de tipo político, y se compone del *Political and Security Committee* (PSC) y el *Politico-Military Group* (PMG). El Comité Político y de Seguridad (CPS, en inglés), está constituido como órgano preparatorio del Consejo de la UE, conformado por un representante en calidad de embajador para cada uno de los EEMM. Sus principales funciones consisten en seguir y monitorizar la situación internacional y ayudar a definir y concretar líneas de acción dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluida la PCSD. Su tarea principal se refiere a la definición y mantenimiento de una respuesta coherente de la UE ante una crisis, ejerciendo a un tiempo su control político y su dirección estratégica durante la misma.

²⁵ Un análisis sobre los factores que han determinado la definición progresiva de una política europea de seguridad y defensa, véase: Gabino Regalado de los Cobos, "La política común de defensa y la defensa común en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa:...Op. Cit.

El Grupo Político Militar (PMG) lleva a cabo trabajos preparatorios en el ámbito de la PESC para el PSC. Abarca los aspectos políticos de las cuestiones militares y civil-militares de la PESC/PCSD, incluidos los conceptos, las capacidades de las misiones y operaciones. Prepara las Conclusiones del Consejo, proporciona Recomendaciones para el PSC y supervisa su aplicación efectiva. Contribuye al desarrollo de la política (horizontal) y facilita el intercambio de información. Tiene una responsabilidad particular en relación con las asociaciones con terceros Estados y otras organizaciones, incluidas las relaciones UE-OTAN, así como en ejercicios. El PMG está presidido por un o una representante del Alto Representante.

En cambio, el conjunto de elementos civil y militar de dirección cuentan con dos instancias superiores de coordinación y dirección, *European Union Military Committee* (EUMC) y el *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management* (CIVCOM). A su vez, estas dos instancias guardan relación con dos estructuras permanentes encargadas de asegurar el planeamiento efectivo y la acción autónoma de la UE, el *European Union Military Staff* (EUMS) y el *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), respectivamente.

El *European Union Military Committee* (EUMC) es el órgano militar más elevado creado en el seno del Consejo. Está compuesto por los Jefes de Defensa de los Estados Miembros, aunque representados regularmente por sus representantes militares permanentes. El EUMC proporciona asesoramiento y recomendaciones al PSC sobre todas las cuestiones militares de la UE. Los *Working Groups* (EUMCWG) apoyan y asisten al EUMC, llevando a cabo las tareas que le asigna el EUMC, la redacción de informes al CMUE, así como de

consejos y conceptos militares. Paralelamente al CMUE, el CPS es asesorado por un Comité de Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM).

En cambio, el *Committee for Civilian Aspects of Crisis Managemet* (CIVCOM) proporciona información, formula recomendaciones y da su opinión al CPS sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis.

El EUMS, que funciona bajo la dirección del Comité Militar de la UE (EUMC) y bajo la autoridad de la HR/VP, forma parte del cuerpo de EEAS como estructura donde se coordina el instrumento militar de manera colectiva por los EEMM, prestando especial atención a las operaciones y misiones así como a la creación de capacidad militar y doctrinal: alerta temprana, evaluación de la situación, planificación estratégica, sistemas de comunicación e información, desarrollo de conceptos, capacitación y educación y apoyo a las alianzas a través de relaciones militares-militares. Por su parte, la CPCC, es la estructura permanente del EEAS bajo el control político y dirección estratégica del PSC y de la HR/VP, responsable de la autonomía operacional de las operaciones civiles de la PESC/PCSD. La CPCC asegura la planificación y la ejecución eficaces de las operaciones civiles de gestión de crisis, así como la correcta ejecución de todas las tareas relacionadas con la misión.

El *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD) forma parte del EEAS y contribuye mediante la planificación político-estratégica de las misiones civiles y las operaciones militares de la PCSD. Juega un papel central en el desarrollo de un CA para la gestión de crisis y el desarrollo de políticas, conceptos, asociaciones y capacidades de la PCSD.

Por último, se encuentra el *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) resultado de la nueva etapa en el planeamiento y conducción de misiones y operaciones abierta tras el referéndum británico sobre el *Brexit* y la elaboración de una nueva estrategia de seguridad y defensa. Los Jefes de Estado y de Gobierno en sus Conclusiones del Consejo²⁶ recomiendan el establecimiento de una capacidad operacional permanente de planificación y de conducción de nivel estratégico.²⁷ Un *Concept Note* aprobado El 6 marzo 2017 por los ministros de Asuntos Exteriores y de la Defensa.²⁸ Se autoriza la puesta en marcha en el seno del Estado Mayor la estructura destinada a la conducción operacional de todas las misiones militares de mandato no ejecutivas. El cargo de Director de la MPCC es atribuido al director del Estado Mayor de la UE, y ejerce con dicho título “las funciones de conducción de las misiones”.²⁹ Se le atribuye el control operacional (OpCon) sobre todas las fuerzas mediante la transferencia de la autoridad de los Estados Miembros o terceros Estados que contribuyan a la misión, asumiendo las funciones y tareas necesarias para ejercer la conducción y el control en el nivel

²⁶ Foreign Affairs Council, *Council Conclusion on the Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence* (European Union, 2016), <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>.

²⁷ “[...] the establishment of a permanent operational planning and conduct capability at the strategic level, the strengthening of the relevance, usability and deployability of the EU’s rapid response toolbox, [...]” European Council, *European Council Conclusions EUCO 34/16* (European Union, 2016), <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/>.

²⁸ Foreign Affairs Council, *Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations* (European Union, 2017), <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/06-defence-security/>.

²⁹ “The DGEUMS will be the Director of the MPCC and in that capacity will assume the functions of the missions’ commander for the non-executive military missions [...]” Ibid.

estratégico.³⁰ Sobre el terreno, un comandante de misión (*Mission Force Commander*), actuará bajo “el mando del Director de la MPCC”.³¹

Una unidad de coordinación y de apoyo conjunto (*Joint Support Coordination Cell – JSC*) situado en Bruselas, será el enlace entre el cuartel civil (CPCC) y el militar (MPCC) con el objetivo de permitir una coordinación y cooperación civil-militar.³² El propio *Concept Note* contempla la atribución de unas funciones comunes como las funciones del Estado Mayor de vigilancia y monitorización 24/7, las acciones de asesoramiento jurídico en colaboración con la sección jurídica del SEAE, las acciones en el campo de la comunicación estratégica (STRATCOM), la logística y los sistemas de comunicación, el apoyo médico y la seguridad sobre el terreno.

Se espera poder avanzar a lo largo del 2018 en la elaboración de una propuesta para un paso ulterior para el establecimiento de una capacidad plena operacional con el objeto de hacer efectiva la posibilidad de conducción de capacidades militares ejecutivas.

La misión de EU IntCen es proporcionar análisis de inteligencia, alerta temprana de la situación a la Alta Representante y al EEAS, mediante el seguimiento y la evaluación de zonas geográficas sensibles, y amenazas

³⁰ “[...]up to OPCON over forces by Transfer of Authority (TOA) from the contributing MS and non-EU TCN [...]” Ibid.

³¹ “At the operational level in theatre, each mission will be led by a Mission Force Commander, who will act under the command of the Director of the MPCC.” Ibid.

³² “The MPCC and CPCC will both provide staff for a ‘Joint Support Coordination Cell’ in order to ensure maximum coordination of civ/mil synergies and sharing of expertise. The Cell will bring together civilian and military expertise in key mission support areas on a daily basis, in order to further strengthen and enable effective civilian-military coordination and cooperation in the operational planning and conduct of CSDP missions.” Ibid.

definidas en las estructuras de la UE como globales, de terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva.

El EU IntCen está compuesto por cuatro divisiones: (i) una división de “Análisis de información”, responsable de proveer de análisis estratégicos que cuenta en su seno secciones geográficas y temáticos; (ii) la división de información “Open Source”, que se encarde del análisis de las fuentes abiertas; la “Situation room” encargada de asegurar el seguimiento de las crisis; y, por último, la recientemente incorporada (iii) división para la gestión consular de las crisis.

El EU IntCen contribuye también a otras instancias de la PESC/PCSD, al presidente del Consejo Europeo y de la Comisión en sus tareas de política exterior así como a EEMM. El EU IntCen no es una agencia operativa y no tiene ninguna capacidad de recolección debido a que el nivel operacional de inteligencia es responsabilidad exclusiva de los EEMM, pero sí opera como único punto de entrada de información clasificada de la UE desde los servicios de inteligencia civiles de los EEMM. En todo caso, el EU IntCen se ocupa de realizar análisis de inteligencia.

Finalmente, se debe notar que tres últimas divisiones mencionadas (CPCC, CMPD e IntCen) se encuentran bajo la dirección del Deputy Secretary General PCSD and crisis response, que conforma una de las tres principales áreas en las que es estructura el EEAS.

La autoridad discursiva del conjunto de instancias presentadas en este punto se refuerza por su participación en la elaboración del *Political Framework of Crisis Approach* (PFCA), una herramienta de creación reciente donde se

evidencia su centralidad para incidir en la evolución de la UE como proveedor de seguridad.

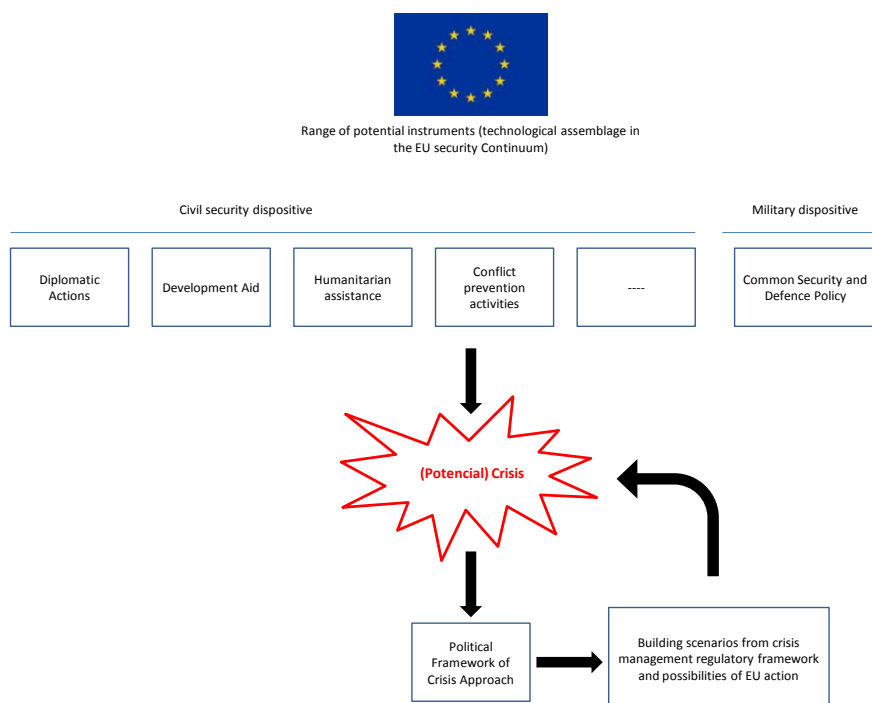


Fig. 11 EU crisis management framework. Source: Own elaboration

Como se puede observar en la figura 11, la Unión Europea dispone de un conjunto civil y otro militar que abarcan una amplia extensión de posibilidades de acción frente a una crisis o crisis potencia. Cuando se produce efectivamente un proceso de identificación y reconocimiento general de una situación de crisis, se procede a la elaboración final del PFCA. Este documento contribuye a evidenciar el tratamiento conjunto de los instrumentos a disposición de la UE en la medida en que se recoge una serie de combinaciones de acción estratégicas a distintos niveles una vez que se ha completado la fase de construcción y definición del escenario susceptible de

devenir en objeto de intervención. En la medida en que el entorno de seguridad así como los escenarios de crisis son tratados teniendo en cuenta su grado de interconexión –así se recoge por ejemplo en la EUGS–, se construye por lo tanto un contexto político, cuáles son los elementos y las dimensiones de las crisis –qué forma presenta–, los fundamentos que justifican la actuación de la UE así como los instrumentos a disposición de la Unión y su combinación y utilización más efectiva entre otros elementos.

El desarrollo de esta herramienta es clave en la medida en que recoge el marco geográfico de análisis y el tipo de temporalidad de cada escenario, pues se materializa en ella las percepciones de la comunidad de seguridad de la UE con respecto a una crisis o potencial crisis – en cuanto que contingencia trasladada a un escenario futuro, proyectada al futuro–, por lo que se refuerza su carácter performativo en la medida en que contribuye a la construcción de escenarios de potencial crisis o riesgo cuando estos todavía no se manifiestan o presentan una escalada de los acontecimientos.

En sentido contrario, la sedimentación de esta estructura estratégica condiciona, o prefigura, el campo de decisión de la comunidad epistémica en el marco de la PESC/PCSD. Se conforma, en suma, un proceso prescrito de securitización del entorno en la medida en que las prácticas de seguridad bajo esta fórmula contribuyen a cristalizar en clave de gestión de riesgos/crisis la percepción colectiva en tanto que comunidad de seguridad “autorizada” para las políticas públicas de seguridad (*security policy*) y en el que se concreta, desde una perspectiva institucional, la posición de la UE con respecto a un emergencia en clave de crisis o situación potencial de crisis o conflicto. Esto es, el PFCA construye escenarios que condicionarán la acción posterior, de

carácter más técnico, y si fuera el caso mediante la activación del procedimiento PCSD. Contribuyen, por tanto, a construir una temporalidad particular en la medida en que se inicia el proceso tras el reconocimiento de cada crisis o de su potencialidad.³³ Una vez se produce el reconocimiento pleno de una situación de crisis –o riesgo/ crisis potencial– compartida, a través de un proceso siempre heterogéneo aunque generalmente concretada en última instancia en el Consejo, se elabora un PFCA por cada Estado que se estime afectado por la crisis en cuestión y en el que se estime oportuno explorar una posible intervención.

d) Otras instancias de la Comisión Europea (DEVCO, FPI, etc.).

Como se ha dicho, el concepto de seguridad *societal* a través del concepto de gobernanza de la seguridad aplicado a un actor proveedor de seguridad como la UE donde predomina un marco estratégico de gestión de crisis –formulado aquí en los términos de la gestión del riesgo que caracteriza el marco de gobierno contemporáneo–, las acciones de otras instancias de la Comisión se contemplan en este marco estratégico de acción. Las acciones de desarrollo realizadas o participadas por DG DEVCO ha sido enormemente estudiadas desde la academia a partir de la relación entre el nexo seguridad-desarrollo que la UE implementa. Otra instancia relevante reside en el *Foreign Policy Instruments*, responsable la ejecución de las operaciones del Instrument Contributing to Stability and Peace (IcSP), el Partnership Instrument, el Instrument for Cooperation with Industrialised Countries, el Election

³³ Un análisis sobre el factor tiempo en las misiones de la UE, véase: Maria Julià Barceló, “El factor tiempo en el proceso de planificación, creación y despliegue de las misiones de paz de la Unión Europea,” *Revista Española de Derecho Internacional* 67, no. 1 (2015): 123–55, doi:<http://dx.doi.org/10.17103/redi.67.1.2015.1.04>.

Observation Missions y las acciones realizadas en el marco de la PESC, en la medida en que el EEAS no dispone de un presupuesto operativo, atribuido en exclusiva a la Comisión. El FPI es responsable igualmente de la gestión de tres instrumentos de regulación: las sanciones aprobadas en el marco de la PESC y la prevención en el comercio de bienes que podrían ser usados para la pena capital y tortura entre otros. El IcSP es un instrumento diseñado para apoyar las iniciativas de seguridad y las actividades de consolidación de la paz en los países socios de la UE. El IcSP se centra en la respuesta a las crisis, la preparación para situaciones de crisis, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz.

El IcSP puede prestar asistencia a corto plazo, por ejemplo en los países en los que se está desarrollando una crisis, o prestar apoyo a largo plazo a las amenazas mundiales y transregionales. El Servicio de Instrumentos de Política Exterior administra las actividades relacionadas con la planificación de la respuesta a las crisis (artículo 3) y la Asociación para la Consolidación de la Paz (artículo 4) de la IcSP. Las actividades relacionadas con las amenazas globales y transregionales y las amenazas emergentes (artículo 5) son gestionadas por el DG DEVCO.

EU Crisis Management Political/Strategic apparatus

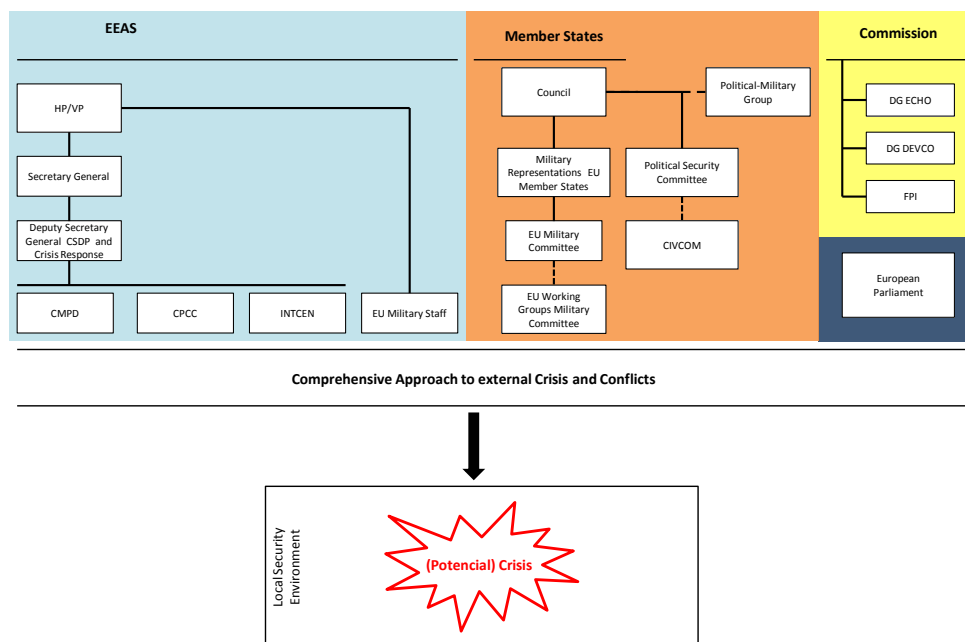


Fig. 12 CFSP/CSDP institutional settings. Source: own elaboration

7.1.3. El desarrollo del enfoque integral en la UE: la política exterior y el rol creciente de la gestión de crisis para los conflictos y crisis en el exterior

La creciente centralidad de la gestión de conflictos y crisis en el exterior de la UE y las implicaciones que se derivan de la instalación de un enfoque integral son analizadas en esta sección mediante la puesta en relación de los diferentes conceptos recogidos en los documentos oficiales o *roadmaps* que ha ido publicando la UE. Entre ellos se encuentran conceptos centrales como resiliencia –gubernamental y social–, infraestructuras críticas, fragilidad, seguridad y estabilización, una economía política de paz, la promoción de órdenes regionales cooperativos, la gobernanza mundial, las comunicaciones estratégicas y la respuesta rápida entre otras.

En definitiva, el objetivo de esta sección es identificar variaciones conceptuales entre estos conceptos a partir de un análisis de los documentos oficiales en cuanto que conforman el desarrollo en términos de políticas públicas de la UE, teniendo en cuenta la aproximación en torno al enfoque integral. La sección siguiente, en cambio, centra su atención en la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS) y su desarrollo posterior a fin de seguir con el análisis objeto de la presente.³⁴

Como se ha visto más arriba, la aproximación al concepto del enfoque integral en la presente toma como punto de partida su emplazamiento en cuanto que vector de un campo categorial más amplio de gobernanza de la EU. El enfoque integral en cuanto concepto de seguridad aplicado al campo de la gobernanza de la seguridad ha sido analizado en dos campos de análisis diferentes y complementarios. En primer lugar, la emergencia del enfoque integral es resultado de la conjunción de una serie trasformaciones en la política internacional que han dando lugar a la convergencia de un conjunto de formaciones discursivas cuya relación apuntan a la presencia de una tendencia a organización sistémica de los complejos gubernamentales. En línea con lo anterior, se ha explorado la continuidad estratégica entre estas condiciones y el proceso de definición del enfoque integral consensuado por la comunidad epistémica del complejo UE/EEMM como parte del proceso de integración, el cual respondía a la necesaria coherencia y efectividad estratégica frente al entorno de seguridad –y también en otras otros complejos.

³⁴ El análisis del enfoque integral se refiere básicamente al nivel político-estratégico del complejo UE/EEMM. Desafortunadamente, por diversas razones materiales, temporales y financieras, no se aborda en la presente el plano operativo, aunque su importancia es tenida en cuenta.

En consecuencia, a fin de completar el marco analítico, mientras que la sección anterior recoge una aproximación fundamentada desde una perspectiva tecnológica (instituciones e instrumentos) de la PESC/PCSD y su coherencia conceptual con el emplazamiento que conforma el marco teórico, esta sección presenta una aproximación estratégica fundamentada en los documentos que han delimitado la institucionalización del enfoque integral.

La institucionalización del enfoque integral puede ser rastreado a través de una serie de documentos clave presentados por la Alta Representante, la Comisión y el Consejo, en los que se enmarcan las líneas estratégicas para el desarrollo del concepto por parte del *staff*: la Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo del 11 de Diciembre de 2013 (*Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*), el Plan de Acción 2015 del 15 del Abril de 2015 (Joint Staff Working Document: Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflict and crises - Action Plan 2015 (SWD(2015) 85) y su actualización con el Plan de Acción 2016 (Joint Staff Working Document: Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflicts and crises - Action Plan 2016-17 (SWD(2016) 254) del 19 de Julio de 2016.

- a) ***The EU's comprehensive approach to external conflict and crises, del 11 de diciembre de 2013. Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante/vicepresidenta al Parlamento Europeo y el Consejo***³⁵

³⁵ European Commission and High Representative, *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. The EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises JOIN(2013) 30 Final...Op. Cit.* Versión en Castellano: Comisión Europea y Alta Representante, *COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. El enfoque integral adoptado*

En diciembre de 2013, la Alta Representante y la Comisión Europea presentaron un primer documento de política sobre el enfoque integral de la UE (*Joint Communication*) al Parlamento Europeo y al Consejo. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las instituciones buscan una mayor consistencia entre las diferentes áreas de la acción exterior de la UE y entre estas y otras políticas. Una vez consolidada la figura de la Alta Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Comisión y la Alta Representante se disponían con esta Declaración Conjunta a incrementar el potencial de la UE como actor internacional “recurriendo a su amplia gama de recursos e instrumentos, que su acción exterior sea más coherente, más eficaz y más estratégica”. Si bien el enfoque integral como concepto conductor de la acción exterior de la UE ya había sido aplicado, véase por ejemplo algunas de las acciones de la UE hacia el Cuerno de África o el Sahel, todavía no habían sido concretados unos principios rectores de dicho concepto que permitiesen articular de una manera más sistemática la relación entre áreas de políticas públicas en el marco de la PESC/PCSD, fundamentalmente en lo que se refiere a la prevención de conflictos y la resolución de crisis. En dicho documento se exponen puntos comunes entre la Comisión y el SEAE que ya estaban aplicando ambas instituciones en relación con las crisis y los conflictos externos, cuyo alcance resulta relevante en la medida en que, según se recoge “Esta interpretación abarca todas las fases del ciclo de los conflictos o las crisis externas; desde la alerta rápida y la preparación, la prevención de conflictos, la reacción ante las crisis y la gestión de las mismas hasta la agilización de la

recuperación, la estabilización y la consolidación de la paz con el fin de ayudar a los países a retomar una senda de desarrollo a largo plazo sostenible.”

Una vez más, las condiciones para la asunción de un enfoque integral de gran alcance responde al consenso institucional sobre la relación entre el entorno de seguridad y la evaluación de las posibilidades propias: “Como cada vez es mayor el número y la complejidad de los problemas a los que se enfrenta el planeta [...]”³⁶ y como no remiten las presiones que pesan sobre los recursos económicos y financieros” es entonces cuando se concreta el interés por la adopción de un enfoque integral, con el fin de que se “haga el mejor uso de todos los instrumentos pertinentes, sean instrumentos de política exterior o interior, está hoy más justificada que nunca.”

El desarrollo del enfoque integral en el campo de la gestión de conflictos y crisis en el exterior en particular está marcado por un objeto de referencia recurrente en el caso de la UE, esto es, los “países frágiles o afectados por conflictos” que, como se ha visto, se dividirán posteriormente en acciones *capacity building* y la promoción de la resiliencia de las estructuras gubernamentales por un lado, y la promoción de la resiliencia dirigido a las poblaciones (o sociedad civil). De esta manera se refuerza al tiempo el nexo seguridad-desarrollo al afirmarse que “los países más frágiles o afectados por conflictos son los que más lejos se encuentran de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

³⁶ Concretamente, el documento identifica entre otros: “los efectos del cambio climático y la degradación de los recursos naturales, las presiones demográficas y los flujos migratorios, los tráfico ilícitos, la seguridad energética, las catástrofes naturales, la ciberseguridad, la seguridad marítima, los conflictos regionales, la radicalización y el terrorismo, etc.”

Una de las consecuencias derivadas del desarrollo del enfoque integral reside en la necesidad de concretar el ámbito competencial y la responsabilidad organizacional y, en definitiva, la responsabilidad política y jurídica. Por una parte, el reparto de competencias, recursos e instrumentos permite una mayor previsibilidad, transparencia y fiscalización en la acción de la UE. Por otro, aunque expresado en otros términos, el desarrollo de un enfoque integral conlleva necesariamente a la agregación de prioridades de acción, al menos *ad intra*, mediante la asunción de ejes comunes de acción que orienten la diversidad de actores UE/EEMM hacia un marco compartido, pudiendo dar lugar a dinámicas controvertidas y contradictorias que estos documentos pretenden vehicular.

Desde una perspectiva interna, la relación entre la DG ECHO y las acciones PCSD se considera un caso especialmente relevante. Como se verá en el siguiente capítulo, se han registrado repetidos intentos por parte de algunas instancias integrantes del SEAE en el marco de acciones para el desarrollo del enfoque integral, en este caso concreto se refiere a acciones PESC, en el que la apelación a la independencia de la acción humanitaria ha jugado un papel delimitador en la institucionalización del enfoque integral. Se evidencia, en este caso, el alcance y la relevancia del enfoque integral pues la manera en que los distintos instrumentos son puestos en relación incide en la definición los principios y valores del proveedor de seguridad de que se trate, prefigurando un tipo de implicaciones éticas a través de la política exterior y de seguridad.

Según la Comunicación Conjunta de 2013, la configuración del enfoque integral se asienta en ocho principios comunes de articulación: (i) desarrollar un análisis compartido; (ii) definir una visión estratégica común; (iii) centrarse

en la prevención, (iv) activar los diferentes resortes y capacidades de la UE; (v) hacer hincapié en el largo plazo; vi) vincular las políticas y la acción interior y exterior; (vii) hacer mejor uso de las delegaciones de la UE; (viii) Trabajar en asociación. El análisis de estos principios comunes se articulará en torno a tres tipos de acciones.

El primer grupo se centra en los puntos que buscan la formación de una visión común y la instalación de dispositivos compartidos de vigilancia y monitorización permanente frente a las crisis internacionales". Estos principios son: (i) desarrollar un análisis compartido; (ii) definir una visión estratégica común; (iii) centrarse en la prevención–.

Se identifica en este conjunto de tareas como la búsqueda de vectores para el análisis compartido, la elaboración de un marco común de actuación que guíe el proceso de intervención y el desarrollo de un análisis en base a riesgos (con preferencia al análisis de riesgos potenciales), en torno a la emergencia de un fenómeno dado.

Se apuesta, por tanto, por la instalación de mecanismos de interpretación compartida de las situaciones definidas como susceptibles de ser tratadas desde el marco de la política de seguridad. En ella se incluyen las causas, los principales actores, la dinámica del fenómeno en cuestión y una evaluación de los escenarios, riesgos potenciales que implica actuar de una o u otra manera para la UE. A tal fin, se pone en relación los recursos y la coyuntura política regional y local mediante la definición del tipo de contribución que podría aportar la UE frente a la situación dada. Se reconoce como medida a desarrollar la mejora en las capacidades combinadas de interpretación y

análisis combinado de los conflictos y las crisis así como el desarrollo de una metodología compartida de alcance multidisciplinar y transversal a múltiples áreas de políticas públicas para análisis de la situación y la facilitación el acceso de la información por diferentes instancias involucradas, su intercambio y coordinación, combinando el mayor número de escalas. En el caso de iniciar una acción en el marco de la PCSD, el desarrollo del enfoque integral se aplica al proceso de definición, definición estratégica y operativa, una vez que las decisiones al respecto hayan sido debatidas por los EEMM en el Consejo y el CPS.

Para definir una visión estratégica común, el enfoque integral implica la articulación de vías para la colaboración entre instancias e instituciones de la UE con las correspondientes de los EEMM, la cual se entiende que debe común para la UE/EEMM e, igualmente decisivo, debe ser específica en cada crisis o conflicto. Este último elemento es relevante en la medida en que conecta, la asunción de una posición común de la UE e incorpora al tiempo un principio de modulación de los marcos de intervención, en el que se incluyen los instrumentos a usar en cada caso, siempre a partir de la concreción en un momento dado entre la coyuntura política y capacidades de la UE en relación a la crisis o conflicto reconocido. Como resultado, la UE ha desarrollado marcos comunes de acción regional para el Cuerno de África y para el Sahel, por ejemplo, donde se recogen objetivos y prioridades políticas pero también los documentos PFCA, que representan un salto importante en el proceso de transformación de la PCSD pues concretan las acciones estratégicas y operativas para cada territorio estatal en el que la UE reconozca una atención potencial en términos de seguridad.

Por último, la apuesta por el análisis de riesgos emergentes de crisis y conflictos. Aunque dicho documento no lo incorpore, en la actualidad la promoción de marcos de cooperación internacional, las medidas *capacity building*³⁷ y una mejora de la resiliencia³⁸ suponen medidas encaminadas a la prevención, toda vez que la prevención de conflictos y crisis como tal, se ha presentado como una tarea, en síntesis, inviable. Por un lado, el reconocimiento de una crisis deriva de la perspectiva y los principios de medición que se asuman y por otro lado, ningún actor o conjunto de actores dispone del poder y recursos suficiente para reconducir fenómenos complejos emergentes para la seguridad internacional una vez se internacionaliza una escalada de los acontecimientos que dé lugar a una ‘crisis’. No se profundizará en torno a la prevención de conflictos o crisis, pues no es objeto de esta sección, solamente se pretende señalar la materialización de estas medidas por cuanto se instalan en un marco de gestión de riesgos más amplio, pero resultan plenamente viables en un marco de gestión de crisis.

³⁷ European Commission and High Representative, *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Capacity Building in Support of Security and Development - Enabling Partners to Prevent and Manage Crises JOIN(2015) 17 Final* (European Union, 2015), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&from=ES>. El desarrollo posterior de esta iniciativa de apoyo a terceros Estados y que expresan explícitamente el desarrollo de un enfoque integral más avanzado, puede seguirse en el siguiente en los siguientes documentos: European Commission, *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL Amending Regulation (EU) No 230/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 Establishing an Instrument Contributing to Stability and Peace (SWD(2016) 222 Final*, vol. 207 (European Union, 2016); European Commission and High Representative, *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Capacity Building in Support of Security and Development Accompanying the Document Proposal for a Regulation from the European Parliament and the Council Amending Regulation (EU) No 230/2014 of 11 March 2014* (European Union, 2016), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0225&from=EN>.

³⁸ In this regard, a roadmap was published about the ongoing initiative planning on resilience, expected for the second quarter of 2017: High Representative, *Ares(2017)1137007 Joint Communication from the High Representative and the Commission to the European Parliament and the Council “Resilience as a Strategic Priority of the External Action of the EU”* (European Union, 2017).

Un segundo conjunto se concreta en el desarrollo de instrumentos de tipo expedicionario o de acción rápida y localizada: (iv) activar los diferentes resortes y capacidades de la UE.

El documento recoge que la activación de los diferentes resortes y capacidades de la UE se consideran necesarios para garantizar una mayor eficacia y adaptación de las respuestas de la UE. Para ello, se apuesta por una mayor utilización de la plataforma de crisis para “facilitar la coordinación, intercambiar información y contribuir a determinar los instrumentos con que cuenta la UE y el orden y el ritmo con el que deben utilizarse, según las necesidades.” Actualmente la UE dispone del *EU Conflict Early Warning System*. Conectando con la discusión anterior sobre la prevención de crisis, el objetivo del sistema de alerta temprana de la UE, no reside en la predicción pues se reconoce que no es posible acertar el momento de desencadenamiento de una escalada de acontecimientos, de violencia o acciones que conducen a una situación de crisis. En cambio, sí se entiende que la combinación de diversos factores e indicadores ayudan a establecer correlaciones que condicionan la aparición de un conflicto violento. Se realizan evaluaciones de riesgo por países para contribuir a la toma de decisiones en las tareas de prevención y de respuesta una crisis, con una metodología adaptada al diseño institucional de la UE. El enfoque integral de dicha metodología ha sido completado conforme a este documento, pues implica al SEAE, la Comisión, los EEMM y organizaciones de la sociedad civil que cuenten con una base en los Estados miembros, en terceros Estados, o desplegados sobre el terreno en cuestión y se busca reforzar las posibilidades de las delegaciones en el terreno en favor de una mayor coherencia y en las tareas de análisis de riesgos.

En última instancia, se reconoce que la continuación de estas primeras fases implica el desarrollo de capacidades y procedimientos para el rápido despliegue de misiones conjuntas sobre el terreno, con actores de amplio espectro, formando un dispositivo flexible y adaptado al escenario de crisis o conflicto previamente concretado.

El tercer grupo se organiza en torno a los principios que destacan la importancia del largo plazo, la necesidad de hacer un mejor uso de las delegaciones y el trabajo en asociación con terceros actores: (v) hacer hincapié en el largo plazo; (vii) hacer mejor uso de las delegaciones de la UE; (viii) Trabajar en asociación.

En lo que respecta a la afirmación de las intervenciones de largo plazo, el desarrollo de este punto se circunscribe al conjunto de doctrinas, afirmaciones, conceptos, aparatos jurídicos, estratégicos y operaciones de la literatura y experiencias propias de la paz liberal, de las misiones de paz lideradas en el marco de las Naciones Unidas, del campo de la acción humanitaria, cooperación al desarrollo, la transformación de conflictos entre otros. En el marco general que se ha ido desarrollado con los punto anteriores, destaca una vez más la apuesta por la amplitud del espectro de actores y acciones, su flexibilidad y capacidad de adaptación durante todas las fases de “respuesta flexible y eficaz durante y después de la fase de estabilización y en caso de que existan riesgos de conflicto” y en el caso de los estados frágiles y afectados por conflictos, “la programación de la ayuda debe integrar desde el primer momento el análisis de los conflictos y prever el margen de flexibilidad necesario a efectos de la reprogramación”.

Potenciar el rol de las delegaciones en pos de una mayor coherencia de la actuación de la UE y los EEMM en relación con los terceros Estados en todas las fases de un conflicto o crisis. En combinación con esta, la exigencia de desarrollar marcos de asociación que conjugan con la prioridad contemplada en la EUGS, sobre la promoción de ordenes regionales cooperativos. En el siguiente capítulo se procederá a discutir algunas de las problemáticas que plantea o que ha planteado la cooperación en el marco de un enfoque integral como el que plantea la UE y sus implicaciones en la relaciones de poder y los horizontes epistemológicos y estratégicos que se van conformando y consensuando en cada época en la regulación internacional de conflictos.

Por último, se considera especialmente relevante en el proceso de investigación la afirmación de un *continuum* entre la acción exterior e interior de la UE – (vi) vincular las políticas y la acción interior y exterior–. Se reconocen las implicaciones que las políticas y decisiones realizadas en el área de la acción exterior producen consecuencias que en el área de acción de la acción de seguridad interior y viceversa. Las dinámicas propias de cada campo, en la medida en que están sujetas a su propia conformación histórica de los principios reguladores y tecnologías de intervención, como se ha discutido más arriba, encuentran un reconocimiento a la convergencia gradual que han ido experimentado debido al desarrollo del enfoque integral.

Se proponen en el mismo documento algunos ejemplos que evidencian el desarrollo un enfoque integral que pasa, a modo de ejemplo, por la vinculación entre el transporte marítimo internacional en el Mar Rojo y el Océano Índico con la situación en Somalia y la región del Cuerno de África y el impacto en otras áreas de de políticas públicas al interior de la UE. En

consecuencia, se admite la necesidad de vehicular cauces para una estrecha colaboración entre la Alta Representante y la Comisión ya que los intereses y aspectos exteriores de las políticas internas, y viceversa, precisan de mecanismos que permitan superar esta frontera tradicional, incluso en el seno de la UE, y garantizar así una coherencia estratégica. Por último, se destaca que las políticas internas de la UE incluirse como parte de los análisis de riesgos, de alerta temprana o la monitorización de las crisis.

Por último, este primer documento ha ido ramificando su desarrollo con distintas variaciones expresadas en diversas áreas como las iniciativas conjuntas en seguridad marítima³⁹, o en el área de ciberseguridad/ciberdefensa⁴⁰ y sus desarrollos posteriores. En este ámbito, mientras el área de ciberseguridad constituye una prioridad en el ámbito de la seguridad interior, la *EU Cyber Security Strategy*⁴¹ sí contiene una serie de prioridades estratégicas, incluida la ciberdefensa en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). La UE ha adoptado medidas para

³⁹ European Commission and High Representative, *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL For an Open and Secure Global Maritime Domain: Elements for a European Union Maritime Security Strategy JOIN(2014) 9 Final* (European Union, 2014), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0009&from=EN>; Council of the European Union General Secretariat of the Council, *European Union Maritime Security Strategy* (European Union, 2014), <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST 11205 2014 INIT>; General Secretariat of the Council, *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) - Action Plan* (European Union, 2014), https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/20141216-action-plan_en.pdf; European Commission and High Representative, *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT On the Implementation of the EU Maritime Security Strategy Action Plan SWD(2016) 217 Final* (European Union, 2016), https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/swd-2016-217_en.pdf.

⁴⁰ Council of the European Union, *EU Cyber Defence Policy Framework* (European Union, 2014), http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede160315eucyberdefencepolicyframework/_sede160315eucyberdefencepolicyframework_en.pdf.

⁴¹ European Commission and High Representative, *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace JOIN(2013) 1 Final* (European Union, 2013), http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf.

combatir la ciberdelincuencia y proteger la infraestructura de información crítica, definiendo el marco jurídico y operativo que guía la cooperación entre los Estados miembros y con los órganos competentes de la UE. Resulta igualmente relevante el desarrollo llevado a cabo en el ámbito del *capacity building*.⁴² A todas estas variaciones que adopta el concepto de enfoque integral, debe añadirse la más reciente en torno a la construcción del concepto de “amenazas híbridas”.

b) Conclusiones del Consejo, del 12 de mayo de 2014. *Foreign Affairs Council*.

El 12 mayo de 2014, el Consejo de Asuntos Exteriores adoptó unas conclusiones (Conclusiones del Consejo)⁴³ donde se ratifica la Comunicación Conjunta del 11 de diciembre de 2013 en el que se recogen las líneas de desarrollo y trabajo comunes del concepto del enfoque integral. El Consejo destaca que el enfoque integral es un método de trabajo general y un conjunto de medidas y procesos para mejorar el cómo. Esto es, sobre la base de una visión estratégica común y apoyándose en su amplia variedad de instrumentos desarrollados colectivamente, de qué manera la UE debe incorporar y proporcionar políticas, procedimientos de trabajo, acciones y resultados más coherentes y eficaces en todo el espectro de instrumentos e instancias implicadas en la política de seguridad (*security policy*). Reconocen que los principios de la UE son coherentes con el enfoque integral e imponen la necesidad de desarrollar una variedad de instrumentos de gran espectro. El

⁴² Commission and Representative, *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Capacity Building in Support of Security and Development - Enabling Partners to Prevent and Manage Crises JOIN(2015) 17 Final*.

⁴³ Council of the European Union, *Council Conclusions on the EU's Comprehensive Approach...Op. Cit.*

enfoque integral aparece en las mismas Conclusiones que los principios fundamentales del enfoque integral son relevantes para el amplio espectro de la acción exterior de la UE. La necesidad de un enfoque ampliado es más aguda en las situaciones de crisis y de conflicto y en los Estados frágiles, lo que permite una respuesta rápida y eficaz de la UE, incluso mediante la prevención de conflictos.⁴⁴

El Consejo reafirma la importancia de alcanzar un grado de implicación política más temprana y sistemática en las diferentes áreas geográficas relevantes, en particular en países o situaciones de conflicto donde la UE ha desplegado múltiples actores, instrumentos y tipos de intervención, haciendo un uso secuenciado o simultáneo de los instrumentos. Reconociendo estar ante un contexto de gestión de crisis, el Consejo reitera a este respecto la importancia que le otorga al PCSD, incluyendo los expertos en una clave de sinergias civil-militar, que entiende como elemento esencial del enfoque integral de la UE.

El Consejo también expresa el potencial del uso del *Political Framework for Crisis Approach* (PFCA), en línea con las *Suggestions for Crisis Management Procedures*,⁴⁵ donde se señala que “PFCA, basado en un análisis compartido, establecerá el contexto político, articulando claramente lo que es la crisis, por qué debería actuar la UE (basada en los intereses, objetivos y valores de la

⁴⁴ “[...] embed and deliver more coherent and more effective policies, working practices, actions and results. Its fundamental principles are relevant for the broad spectrum of EU external action. The need for such a comprehensive approach is most acute in crisis and conflict situations and in fragile states, enabling a rapid and effective EU response, including through conflict prevention.”

⁴⁵ An exhaustive decision process in crisis management, see: EEAS Executive Secretary General, *Suggestions for Crisis Management Procedures for CSDP Crisis Management Operations ARES* (2013) 2270818 REV 2 (European Union, 2013). Ratificado por en este mismo Consejo del 12 de Mayo de 2014: Foreign Affairs Council, Council Conclusions (European Union, 2014), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/142563.pdf.

UE), qué instrumentos podrían estar disponibles, y los más adecuados, para esa acción. [...] La PFCA será, por definición, mucho más amplia que la PCSD, pero es esencial permitir a los planificadores de la PCSD y a otros actores la capacidad de "conectarse" a una comprensión común de la crisis, que conduzca a una estrategia y objetivos generales.⁴⁶ Dado que la fuerza inherente de la UE es la capacidad de operar dentro de un marco global, el denominado "Enfoque Integral", es evidente que cualquier actividad de gestión de crisis de la PCSD debe situarse dentro de un marco más amplio." Este último aspecto se recoge en las Conclusiones, cuando afirma que el impacto de las misiones y operaciones PCSD son potenciadas cuando estas se inscriben en un marco estratégico más amplio. En todo caso, el punto de partida de la política y la acción de la UE debe ser siempre "el contexto nacional o regional", teniendo en cuenta la trayectoria de los países y las regiones, y "las realidades y necesidades políticas sobre el terreno", en el que, continúa, "las delegaciones de la UE junto con las representaciones de los Estados miembros, tienen un papel clave que desempeñar para apoyar un enfoque coherente, coordinado, global y eficaz de la UE, en particular sobre cuestiones relacionadas con el análisis de conjunto, la ejecución coordinada de programas y la preparación y el intercambio de información política."

⁴⁶ Véase, por ejemplo, la siguiente relación de documentos oficiales en las que se concretan el conjunto de procedimientos de acción a través del marco de la PCSD: European Union Military Staff, *European Union Concept for EU-Led Military Operations and Missions* (European Union, 2014), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf>; European Union Military Staff, *EU Concept for Military Command and Control* (European Union, 2015), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5008-2015-INIT/en/pdf>; European Union Military Staff, *EU Framework Nation Concept EEAS(2015) 1317 REV 6* (European Union, 2015), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15494-2015-INIT/en/pdf>.

Además, las Conclusiones del Consejo destacan el papel de la cooperación en la coordinación de su enfoque integral con los esfuerzos y el compromiso de socios internacionales como las NNUU, la OTAN, la OSCE y la UA y otras organizaciones internacionales implicadas en crisis y conflictos con la vista en la mejora de la efectividad, sin menoscabar la autonomía de los procesos de toma de decisión de la UE. Es interesante, en este sentido, la relevancia que reconoce el Consejo a los actores locales y su responsabilidad, esto es, la apropiación por los actores locales de unos objetivos compartidos así como las contribuciones de la sociedad civil, la academia y los agentes del sector privado.

Igualmente, en referencia a las Conclusiones del Consejo, se considera que el enfoque integral debe habilitar la posibilidad de hacer efectiva una acción rápida de la UE, en el caso de, según las conclusiones, “cuando sea necesario”. En relación al *continuum* de seguridad exterior–interior, se subraya la necesidad de mayor cooperación entre la PCSD y el ámbito propio del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (LSJ) a fin de afianzar las sinergias y de estas con las realizadas en otros ámbitos de la UE.

Junto al *continuum* de seguridad entre la seguridad interior y exterior, también se reafirma la necesidad de aplicar el enfoque integral a todas las fases del ciclo de las crisis y de los conflictos, incluyendo la prevención, la gestión de crisis, la estabilización y las acciones a largo plazo de desarrollo y construcción de la paz, con especial mención al nexo entre seguridad y desarrollo. En este ámbito, queda fuera la ayuda humanitaria, que opera de acuerdo con los principios humanitarios, según las bases de las necesidades de

las poblaciones afectadas en línea con el *European Consensus on Humanitarian Aid*.

c) *Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflict and crises - Action Plan 2015*, del 10 abril de 2015. Documento de trabajo conjunto entre el personal de la Comisión europea y la Alta Representante.

En 14 de Abril de 2015 se presentó el Plan de Acción 2015⁴⁷ y su actualización en el *Progress Report* conjunto resultante también de los grupos de trabajo del personal de la Comisión y el SEAE el 18 de Julio de 2016, que se analiza en la siguiente sección.

El Plan de Acción aclara en primera instancia que el enfoque integral es una herramienta que articula una respuesta a la siguiente pregunta: ¿cómo hacerlo? Así, en lugar de “¿qué hacer?”, la UE se plantea cómo utilizar mejor los recursos y los instrumentos colectivos en cuanto proveedor de seguridad e incluso como actor internacional, con una preocupación destacada por la gestión de situaciones de conflicto y de crisis. Como se ha visto más arriba, el Plan de Acción 2015 reconoce en primera instancia el foco de la política de seguridad de la UE y las acciones en este ámbito, que deben a partir de una definición previa del contexto local y regional, de la realidad política y necesidades en el terreno pues es ahí “donde nos enfrentamos y lidiamos con las amenazas de seguridad, situaciones de crisis y desafíos de desarrollo”.

Se reconoce nuevamente la conexión entre la seguridad europea y una “buena” gestión de las poblaciones y territorios en el exterior –construidos

⁴⁷ European Commission and High Representative, *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT. Taking Forward the EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises - Action Plan 2015...Op. Cit.*

como escenarios– y su potencial impacto de este enfoque en la definición de la seguridad de la UE.

El documento establece básicamente una serie prioridades de acción para la implementación del enfoque integral por los servicios de la Comisión, el SEAE y los EEMM. Se reitera la responsabilidad de la Alta Represente en el ámbito de la política exterior que junto con la Comisión, asumen la responsabilidad conjunta del desarrollo de un enfoque integral hacia el exterior. Hacia el interior, en cambio, serán los EEMM y la Comisión fundamentalmente, en el que el Presidente de la misma enfatizó su voluntad de trabajar entre equipos. El plan de acción presenta tres principios que guiarán la actuación para el año 2015.

El enfoque integral representa una metodología de trabajo y, en virtud de la anterior Comunicación Conjunta de 2013, consiste en una forma de hacer las cosas más eficazmente que deben influir y permear toda la acción exterior de la UE y así “convertirse, sistemáticamente en uno de los principios rectores de la acción exterior de la UE en todos los ámbitos” –respetando el *modus operandi* de la ayuda humanitaria. Al referirse al enfoque integral como uno de los principios rectores de la acción exterior “en todos los ámbitos”, se evidencia en este punto una superación de la declaración conjunta de 2013, en la que se concentra con mayor claridad a los conflictos y las crisis en el exterior. El objetivo del documento es señalar oficialmente una serie de elementos considerados clave en la Comunicación Conjunta y en las Conclusiones del Consejo, que serán prioridad en adelante.

En segundo lugar, tras la afirmación del Consejo en torno a la importancia de incluir una perspectiva sobre el terreno así como su aplicación concreta, en el documento se identifican un número limitado de casos nacionales o regionales en los que se considera que la aplicación del enfoque integral de la UE, a partir de la asunción de sus particularidades y potencialidad con respecto a otros actores, supondría en ese sentido un valor añadido. Este segundo elemento, está orientado al desarrollo de las acciones PCSD fundamentalmente, como así parecen evidenciar las regiones señaladas, que coinciden precisamente con las regiones donde se encuentra una mayor ecología de misiones y operaciones de la UE.

En tercer lugar, se recoge una de las conclusiones del Consejo, concerniente a la responsabilidad conjunta del SEAE y de los servicios de la Comisión y de los Estados miembros, ten el desarrollo del enfoque integral, aunque no acomete en este documento el reparto de competencias, entre otras tareas.

d) *Progress Report on the implementation of the EU's Comprehensive Approach to external conflicts and crises - Action Plan 2015*, del 19 de julio de 2016. Documento de trabajo conjunto entre el personal de la Comisión europea y la Alta Representante.

En el *Action Plan*, sin embargo, a partir de las “lecciones aprendidas” en las acciones de reforma del sector de la seguridad (SSR), las misiones y operaciones de creación de *capacity building* PCSD, así como a un apoyo intersectorial de la UE a la *African Peace and Security Architecture* (APSA), el

informe sintetiza dos prioridades: definir una visión estratégica común y movilizar diferentes capacidades y fortalezas de la Unión.⁴⁸

La propuesta para la consolidación de marco estratégico que sea compartido sugiere un diseño centrado en la conjunción de un núcleo de documentos (*Develop Guidelines for Joint Framework Documents* (JFD) a fin de reforzar el análisis conjunto y el desarrollo de una visión estratégica común de la UE y establecer los objetivos y prioridades de la UE y de los Estados miembros para un país o región en particular y los instrumentos necesarios. Algunos de los principios que se propone considerar en el desarrollo de del enfoque integral para la política exterior, con especial énfasis en la política de seguridad: (a) debe ser un esfuerzo conjunto de la UE y de los Estados miembros; (b) las delegaciones y embajadas sobre el terreno deberían desempeñar un papel clave; y (c) una piedra angular debe ser un análisis de contexto compartido (incluyendo el contexto político y económico), aprovechando los conocimientos existentes. Se añade que dicho análisis compartido debe traducirse en una visión estratégica común y también incorporar variaciones para cada caso concreto, expresada en marcos regionales y estatales.

Se propone en este sentido que las líneas orientativas que se vayan a proponer deben aportar claridad en los procesos, vincular documentos estratégicos como las estrategias regionales, los documentos PFCA y otros documentos que tengan por objeto la programación de los instrumentos de desarrollo de la UE. A pesar de fomentar la participación de las delegaciones y de incorporar las experiencias sobre el terreno, el diseño general se caracteriza por su alto

⁴⁸ European Commission and High Representative, *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT. Progress Report on the Implementation of the EU's Comprehensive Approach to External Conflicts and Crises Action Plan 2015 SWD(2016) 253 Final...Op. Cit.*

grado de centralización, en el que las líneas generales se jerarquizan en función de la propia graduación de los documentos y de quién los elabora, significándose un proceso *up-down* al interior de la Unión y donde cabe una visión estrecha de las crisis y los conflictos al incorporar tímidamente otros actores.

La movilización de diferentes capacidades de la Unión se concreta en torno a tres tareas definidas en las (i) acciones *capacity building* en torno al nexo seguridad-desarrollo con el objetivo de permitir que los países socios y las organizaciones regionales prevengan y gestionen cada vez más las crisis por sí mismas; (ii) la incorporación de la noción de “transición” para la acción de la UE –esto es, pasar de un modelo de acciones PCSD, con acuerdos bilaterales y multilaterales de los EEMM, etc. a otro donde predomine la cooperación al desarrollo⁴⁹; por último, (iii) desarrollar la capacidad de un despliegue rápido, que pasa a ser un elemento fundamental en el desarrollo del enfoque integral ya que se propone continuar con el procesamiento de lecciones aprendidas para el desarrollo de métodos expeditivos de despliegue rápido en el marco de misiones sobre el terreno (EEAS, servicios de la Comisión, Estados miembros) y / o personal para reforzar las delegaciones de la UE con el objetivo de que la UE pueda responder y actuar en situaciones de crisis y/o prevenir conflictos.

⁴⁹ Este punto se muestra especialmente relevante al señalarse como instrumento de transformación estratégica, en el que la puesta en marcha de planificación colaborativa de las estrategias de transición debe realizarse entre el EEAS, la Comisión, los Estados miembros de la UE o las autoridades de acogida (en función de las opciones de transición examinadas). Concretamente, se propone que las estrategias de transición deben abarcar todo el espectro de la planificación estratégica, la planificación operativa, la conducta y el seguimiento para permitir que todos los elementos del proceso se fortalezcan. Para ello, se añade la necesaria elaboración de enfoques para orientar las transiciones en curso, y futuras, de las misiones de la PCSD, en plena coherencia con las normas y reglamentos que rigen los instrumentos financieros de acción externa.

e) Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflicts and crises - Action Plan 2016-17, del 18 de julio de 2016, Documento de trabajo conjunto entre el personal de la Comisión europea y la Alta Represente.

En la actualización presentada en el *Progress Report*, por su parte, de las principales lecciones aprendidas en el desarrollo del *Comprehensive Approach Action Plan 2015* se señalan la implementación adicional del enfoque integral desde el campo del desarrollo, en paralelo con las acciones PCSD.⁵⁰ Para ello, se propone el marco *Joint Programme* como uno de los puntos de entrada para la ampliación del enfoque global de la acción de la UE al representar este un componente importante en los últimos años para el transcurso de la asociación ampliada entre la UE y terceros países o regiones del vecindario europeo en particular. El marco *Joint Programme*, que cuenta con una fase de análisis (*Joint Analysis*) y otra de respuesta (*Joint Response*), cuenta a su vez con una estrategia (*Joint Strategy*) que establece la lógica general y la orientación para el apoyo de la UE y los EEMM a las autoridades nacionales del tercer Estado mediante su alineación con el plan de desarrollo nacional desarrollado para el país socio. También se describen los sectores/ámbitos en los que cada uno de ellos trabaja, los objetivos generales de estos sectores y las cifras provisionales para su financiación durante el período de la estrategia conjunta. De este modo, el enfoque integral se ha desarrollado también a partir de la incorporación al modelo de un énfasis en el desarrollo, implementado paralelamente al enfoque integral en las acciones PCSD y en los programas generales CFSP.

⁵⁰ European Commission and High Representative, *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT. Taking Forward the EU's Comprehensive Approach to External Conflicts and Crises - Action Plan 2016-17 SWD(2016) 254 Final...Op. Cit.*

En línea con la búsqueda de un mayor impacto en un contexto internacional que consideran en evolución, el documento propone llevar a cabo la ampliación del espectro de aplicación del enfoque integral con la incorporación de la crisis migratoria, apoyar la ampliación del nivel de asociaciones a nivel mundial en referencia a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), en el que se remarcen la importancia dada al objetivo 16.⁵¹

En líneas más generales, aunque se reconocen avances todavía se identifican áreas de desarrollo para la consolidación de los principios rectores definidos sobre el enfoque integral. Entre otros, se señala la necesidad de superar los análisis y acciones basadas en los territorios estatales y la variación en las unidades geográficas que configuran la unicidad de los escenarios para la aplicación del enfoque integral de la UE, que comienza a ser una prioridad. Sin embargo, también se considera primordial que la aplicación del enfoque integral tenga en cuenta las particularidades de cada país y el papel de las Delegaciones de la UE y de los Jefes de Misión en sus respectivas esferas de responsabilidad para dirigir y coordinar a nivel operativo es clave para asegurar la apropiación y la capacidad de respuesta del Enfoque Integral a las necesidades locales. Además, a pesar de la apuesta por un análisis compartido, se identifican algunas áreas de mejora en el intercambio de información y la elaboración de mapas de las intervenciones lideradas por alguno de los Estados miembros.

Se reclama mayor flexibilidad en los términos en los que el enfoque integral está siendo aplicado, en cuanto que proceso pues su aplicación y modulación

⁵¹ Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces e inclusivas a todos los niveles.

depende del escenario propio de casa crisis y de las dinámicas territoriales que los caractericen, expresados en el PFCA y en las estrategias regionales a partir de los procesos de análisis compartido. En este sentido, se propugna extender los criterios de flexibilidad a las relaciones con terceros actores, lo que muestra un campo relevante de estudio sobre el impacto de la UE en terceros actores, a distintos niveles y en la propia evolución de la UE.

Finalmente, se reitera por parte del personal de ambas partes el énfasis puesto en la aplicación del enfoque integral en la acción de la UE orientado a la intervención en “situaciones de fragilidad”, en el que los flujos migratorios, la reforma del sector de la seguridad y los retos de las crisis (tráfico, contrabando, etc.) se señalan como ejemplos concretos. Para concluir, se destaca la progresiva creación de espacios de trabajo horizontales y el intercambio de experiencias dentro del EEAS –entre las divisiones temáticas y geográficas y las estructuras de gestión de crisis– y de esta con diversas instituciones de la UE relevantes en la acción exterior y con expertos de los Estados Miembros aunque se reconoce que la participación de los gobiernos de los EEMM ha sido intermitente.

Document	Date	EU Bodies	CA principles	Key lines of action
The EU's comprehensive approach to external conflict and crises	2013, 11 December	European Commission / High Representative	i) The connection between security and development is a key principle in the application of an EU CA; ii) EU responses context-specific and driven by the real life situations encountered; iii) EU CA is a common and shared responsibility of all EU actors in Brussels, in MS and on the ground in third countries.	i) Develop a share analysis; ii) Define a common strategic vision; iv) Mobilise the different strengths and capacities; vi) Linking policies and internal and external action.
Council Conclusions	2014, 12 May	Foreign Affairs Council / Council of the European Union	i) General working method and a set of concrete measures and processes to improve how the EU. ii) The need for CA is most acute in crisis and conflict situations and in fragile states, enabling a rapid and effective EU response, including through conflict prevention; iii) key importance of early warning and conflict prevention to reduce the risk of outbreak or recurrence of violent conflict and human suffering.	i) The starting point must be early, coordinated and shared analysis of each country and/or regional specific context, the conflict dynamics and the root causes of a crisis situation; ii) CA should also enable rapid EU action as required; ii) CA efforts and engagement with international partners (UN, NATO, OSCE, AU).
Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflict and crises - Action Plan 2015	2015, 10 April	JOINT STAFF WORKING DOCUMENT European Commission / High Representative	i) The CA is a working method and a way of doing things more effectively together that should influence and permeate all EU external action and "become, systematically, the guiding principles for EU external action across all areas". ; ii) A limited number of country / regional cases have been identified where particular actions of the CA can be brought forward. The cases chosen should represent the spectrum of conflict prevention opportunities, crisis, post-crisis and other countries where the CA is considered to bring added value to how the EU engages in the country; iii) The implementation of the Action Plan is a joint responsibility for the EEAS, the Commission and the MSs, in capitals and on the ground.	i) Define common strategic vision by developing <i>Guidelines for Joint Framework Documents</i> (JFD), could strengthen joint analysis and the development of a common strategic EU vision and set out the EU's and MSs objectives and priorities for a particular country or region and the tools needed; ii) Mobilise the different strengths and capacities of the EU; a) Capacity Building in support of Security and Development (CBSD); b) Transition; c) Rapid deployment.
Progress Report on the implementation of the EU's Comprehensive Approach to external conflicts and crises - Action Plan 2015	2016, 18 July	JOINT STAFF WORKING DOCUMENT European Commission / High Representative	i) The PFCA of the Crisis Management Procedures is applied systematically and draws together subject matter experts from across the EEAS and EC services; ii) Conduct conflict analyses for selected countries, with MSs and external partners where appropriate; iii) Cooperation via the Integrated Political Crisis Response (IPCR web platform) which is linking up the various situation and emergency management centres of the Union and MS and EU agencies; iv) Global roll out of the Early Warning System and setting out EEAS/EC roles and responsibilities for its implementation; v) Crises Platforms, format gathering all services from EEAS and Commission working on given crises to be used in a systematic way; vi) CA to support the implementation of the European Energy Security Strategy of May 2014 and the Energy Union Strategy of 25 February 2015 and October 2014 Council conclusions on "Taking action to better manage migratory flows.	i) Additional PFCA is prepared and draws together subject matter experts from across the EEAS and Commission services; ii) Undertake additional conflict analyses for selected countries, with Member States and external partners where appropriate; iii) Joint programming expanded and strengthened. Joint programming includes strategic issues such as migration, fragility, security and democracy; iv) The ERCC and the EU Situation Room continue to sharing its monitoring products and alerts with Member States and other services at EU level (Commission and Agencies);
Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflicts and crises - Action Plan 2016-17	2016, 18 July	JOINT STAFF WORKING DOCUMENT European Commission / High Representative	i) Actions related to Joint Analysis, Options and Strategic Visions: Links/synergies between the CA and Joint Programming ; ii) Actions related to conflict prevention Security: Security Sector Reform (SSR); iii) Make better use of EU Delegations Pilots: Pilots on Country Situational Awareness Platforms (CSAP); iv) Actions related to linking policies and internal and external action: Migration; v) Actions related to work in partnership: Women, peace and security.	i) Lessons learned on Joint Programming and CA synergies based on experiences in selected countries. Special attention to joint/shared analysis; ii) A comprehensive EU "SSR coordination matrix" in at least 2 countries after the SSR Joint Communication; iii) Country Situational Awareness Platforms (CSAP) in two pilot countries.

Table 2. Official documents on the EU CA. Source: Own elaboration

7.1.4. El marco estratégico de la EUGS: ampliando las posibilidades estratégicas de la UE como proveedor de seguridad

a) *A Global Strategy for Foreign and Security Policy (EU Global Strategy)*⁵²

El principio que recoge el EUGS en la fórmula *principled pragmatism* encuentra su sentido estratégico en la medida en que identifica tres elementos que caracterizarían al entorno de seguridad de la UE, los cuales sitúan a esta “in a more complex world”, “in a more connected world” y “in a more contested world”.⁵³ Complejo, conectado y contestado son tres elementos que han sido señalados y discutidos más arriba, al hacer referencia a los tres niveles de análisis identificados por orden de abstracción al señalar y conceptualizar el paradigma presente de gobierno sustentado en la sociedad riesgo, operacionalizado en la gestión del riesgo/crisis como forma privilegiada de regulación y analizado a partir de los mecanismos de gestión de crisis de la UE –sus orígenes, dinámicas e implicaciones así como su mutación en el tiempo.

Las cinco prioridades identificadas aportan igualmente evidencias sobre algunos de los conceptos que conforman el presente estratégico general. Las prioridades con las siguientes: (i) la seguridad y defensa de la UE; (ii) la promoción de la resiliencia de los estados y las sociedades del entorno regional; (iii) el desarrollo de un enfoque integral hacia los conflictos y las crisis en el exterior; (iv) la promoción de órdenes regionales cooperativos; y, (v) la promoción de una gobernanza global “para el siglo XXI”. Todos estos

⁵² High Representative, *A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe...*Op. Cit.

⁵³ High Representative, *The European Union in a Changing Global Environment. A More Connected, Contested and Complex World.*

elementos encierran en cierta medida implicaciones estratégicas relevantes si se observan desde el prisma del marco conceptual propuesto.

La primera prioridad hace referencia a la seguridad y defensa de la Unión, con especial hincapié en la defensa y la seguridad colectiva, la acción de contrterrorismo, energía y comunicaciones estratégicas, donde las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad se reconocen en cuanto que mecanismos para la articulación, en su caso, de una respuesta en estas áreas. Si bien los dos últimos elementos, energía y comunicaciones estratégicas forman parte del campo de las infraestructuras críticas (sistémicas) desde el punto del marco estratégico de gestión del riesgo, la seguridad colectiva se muestra también como un patrón constante aunque en un sentido diferente. Se muestra como una de las condiciones de posibilidad para la emergencia de la gestión de crisis como parte de la gestión de espacios complejos, en la medida en que contribuye a reducir las posibilidades de una guerra a gran escala o a mantener relativamente estables los principios de la economía política mundial que estructura el orden internacional actual, más allá de cualquier disputa comercial. Si bien la seguridad colectiva –institucionalizada con mayor peso en el marco de la OTAN– es entendida en cuanto que elemento estructural que permite a la UE centrar poner en juego sus capacidades en la gestión de crisis internacionales y la proliferación de regímenes internacionales entre otras posibilidades.

Siguiendo esta reflexión, se debe notar el carácter cibernético de las categorías (riesgos y amenazas) utilizadas en este punto a propósito de la seguridad y defensa, pues se refieren a un tipo de fenómenos de seguridad con una geografía más bien dispersa y variables difícilmente gestionables en un

momento de crisis. Esto es, terrorismo, amenazas híbridas, volatilidad económica, cambio climático e inseguridad energética entre otros. Bajo estos parámetros, refuerzan el carácter derivado de la defensa con respecto al concepto de seguridad (que lo subsume), que puede ser convenientemente definido según la perspectiva que se ha propuesto en la presente en tanto que *societal* –con todas las problemáticas que tal decisión implica–, y que encuentra mayor respaldo cuando la EUGS añade que tales fenómenos pueden poner en peligro ‘nuestra’ población y territorio (“*endanger our people and territory*”).

El segundo punto se refiere a la resiliencia del estado y la sociedad del Este y del Sur. Como se ha visto, en el caso de EU PESC/PCSD el concepto de resiliencia se ha identificado con la puesta en marcha de acciones de capacitación del Estado (*Capacity building*) y políticas de desarrollo para el fortalecimiento de la población (*Relief, Rehabilitation and Development actions*). Mientras la primeras van dirigidas a las instancias gubernamentales, las segundas se dirigen también al reforzamiento de la población, consolidando la forma gobierno/gobernanza–población que distingue a la UE por su grado de desarrollo. Tras el agotamiento del modelo de atracción mediante el ascenso de nuevos Estados miembros, el cual se encuentra en un *impasse*, la introducción del concepto de resiliencia y su promoción así como la consolidación acuerdos bilaterales y regímenes internacionales con los países del entorno, parece indicar un cambio de un modelo de expansión (integración) a uno de contención (resiliencia y órdenes regionales cooperativos).

El desarrollo de un enfoque integral para los conflictos y las crisis conforma el tercer punto en el que se consolida un marco estratégico orientado a la reconstrucción de los Estados frágiles –o que han sido históricamente debilitados– así como en contextos donde predomina la presencia de Estados frágiles. Ejemplos de ambos contextos están representados por la acción de la UE en Ucrania o su papel en el Sahel.

Sin embargo, las dos últimas prioridades merecen mayor atención. Un análisis detallado de las mismas en relación a la trayectoria del enfoque integral, parece indicar, por la propia definición de estas acciones, que la prioridad estratégica de la UE en última instancia reside en priorizar la estabilidad regional. Esta apuesta por la estabilización de los focos de inestabilidad como objetivo estratégico aparentemente más viable se encuentra en consonancia con las conclusiones de algunos académicos, que reconocen en la promoción de la resiliencia y el desarrollo de un enfoque integral para las crisis y los conflictos áreas de acción que han ganado peso en la PESC/PCSD.

Según estos autores, ambas estrategias podrían conducir a generar un marco estratégico basado en el principio de “recuperación” en lugar del principio de “reforma”, dando lugar de esta manera a una síntesis estratégica que el Michael E. Smith concreta de la siguiente manera: “construyendo resiliencia en el vecindario de la UE para detener o gestionar crisis y conflictos”. Ambas líneas de acción, resiliencia y enfoque integral para la gestión de crisis y conflictos, no responden necesariamente a la identificación y transformación de los problemas según sus causas y orígenes, sino que refuerza la estrategia de adaptación permanente de los individuos, colectivos e instituciones frente

las crisis o los riesgos, frente al cambio y la falta de garantías en derechos en un contexto de gran incertidumbre como un fenómeno dado.

Una de las consecuencias en términos estratégicos reside entonces en las implicaciones prácticas de ambos términos, pues su formulación conceptual conduce a un marco de acción tendente a la mejora en las capacidades de adaptación y posibilidades de resistencia de individuos, colectivos e instituciones frente a los fenómenos. Esto es, contribuye a primar las posibilidades de adaptación a los problemas sociales, políticos, económicos y de seguridad en sentido estrecho en lugar de afianzar una apuesta por la garantía de las condiciones materiales, de derechos humanos y estado de derecho en la región, dentro y fuera de la Unión, y la profundización en los niveles de democracia.

En definitiva, la naturalización de los shocks mediante la interiorización de la resiliencia frente las crisis internacionales o situaciones de crisis de alta intensidad pueden conducir desde una perspectiva de gobierno a una resignificación de estos fenómenos en tanto que fenómenos dados. Esto es, puede conducir a un progresivo detrimento de cualquier estrategia de identificación del origen y las causas de las crisis con la consecuente asunción de estrategias para la transformación efectiva de los conflictos y las crisis.

Si bien se encuentran en la literatura debates amplios en torno al poder transformador de la UE, la capacidad de resiliencia y el carácter que está adoptando el área de gestión de crisis de la UE conduce más bien a un marco de reducción del riesgos (o su contención), fundamentalmente de enfoque sistémico mediante la adaptación permanente del complejo UE/EEMM a las

situaciones de crisis o conflicto como única respuesta más viable a corto plazo frente a la creciente restricción de capacidades.

Algunos autores afirman en este sentido que los Estados del vecindario europeo no pueden ser ‘democratizados’ desde afuera por lo que el principio de democratización que fundamentaba la ESS 2003 no es viable, cuando se afirma que “la mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados”. En este caso, la articulación de políticas de seguridad en torno al principio de buen gobierno y democracia ha resultado una fórmula más difícil y controvertida de lo esperado por aquel entonces. Parece producirse, en este caso, un descuadre de la narrativa de la paz liberal.

Además, este desequilibrio ha sido simultáneo al giro dado desde el marco de acciones *peacebuilding*, más exigente y completo, hacia las acciones *statebuilding* que centra su atención en el diseño y *performance* de las estructuras gubernamentales.

La última década muestra, por lo tanto, un cambio significativo en el grado de ambición de las posibilidades de transformación de la UE, que ha ido limitándose de tal manera que ha dado lugar a la aparición de un tipo de ‘*Realpolitik* con características europeas’ –de la UE/EEMM–. Esto es, las promoción de regímenes internacionales conforme a reglas a fin de contener riesgos, generados por grandes potencias o por actores no estatales, de acuerdo con los documentos estratégicos y políticos que los actores relevantes en la política seguridad de la UE/EEMM han ido definiendo.

En esta línea se dirige la cuarta prioridad que consiste en la promoción de regímenes de cooperación regional, donde se remarca la apuesta también por el desarrollo de instrumentos de gestión de crisis. Se reconoce en este punto el creciente impacto en la escala regional de los conflictos locales y el impacto negativo de un bajo nivel de desarrollo en los procesos regionales de inclusión. Se apuesta por una perspectiva regional y la inclusión de múltiples actores como medida escala para afrontar dinámicas globales y los fenómenos locales. Se apuestan por las formas de gobernanza regional para la gestión de los asuntos de seguridad regional entre otros aspectos como medio para el alcance de objetivos concretos. La UE continua entonces con su apuesta por un marco estratégico de reducción de riesgos en el que la buena gobernanza contribuya a la gestión de las diferencias internacionales, articulando así entornos ‘virtuosos’ de certeza basados en reglas que no anulen, por otra parte, los principios de soberanía, independencia e integridad territorial de los Estados como parte fundamental dispositivos de regulación. Se reconoce, en este ámbito, la relevancia de las relaciones con la Federación Rusa la cual se podría afirmar que juega un papel ambivalente.

El último punto, sobre “la gobernanza global para el siglo 21”, debe destacarse su relevancia desde el punto de vista de la gestión de crisis por cuanto hace referencia a la protección de los “*global commons*”.⁵⁴ El término en inglés resulta particularmente interesante al hacer referencia a la protección y garantía de acceso a bienes públicos globales.⁵⁵ Desde un punto de vista de los

⁵⁴ En la versión en castellano: “un acceso constante al patrimonio natural de la humanidad”

⁵⁵ Una aproximación a la noción de “interés público global”, véase: Caterina García Segura, “La «mirada cosmopolita» como requisito político y social para la provisión de los bienes públicos globales,” *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* 16, no. 1 (2012): 55-74,

modelos explicativos de las formas de regulación social en las sociedades del riesgo o desde los modelos de gestión de entornos complejos, la jerarquización de los elementos sistémicos como las infraestructuras críticas o los bienes públicos (globales o particulares de un Estado o Estados) ganan en relevancia en un marco cibernético por cuanto permiten articular escasos recursos con una mayor eficacia sistémica.

En definitiva, si bien la UE encuentra grandes dificultades para expandir cuantitativamente su acción exterior y de seguridad, promoviendo entre otras opciones definidas en la estrategia 2003 la “democratización” del entorno, el presente de seguridad apuesta por la profundización y la mejora cualitativa, enfatizando el enfoque sistémico y la estabilidad por cuanto el entorno se presenta altamente interconectado y difícilmente aprehensible.

Es en este punto de la lectura, por tanto, donde se muestran las condiciones que hacen de la gestión de crisis la estrategia central de la UE, en la medida en que se reconoce el desbordamiento de sus capacidades de modo que cualquier fenómeno de seguridad será analizado en base a riesgos potenciales y desde un punto de vista sistémico, esto es, en relación a otros muchos elementos y sus derivaciones en escenarios potenciales. Dos figuras que representan esta tendencia a la priorización en base a riesgos, como son las infraestructuras críticas y aquellas áreas que puedan ser consideradas por las instancias

<https://www.uam.es/otros/afduam/pdf/16/CaterinaGarciaSegura.pdf>; José María Marín Quemada y Javier García-Verdugo Sales, *Bienes Públicos Globales, política económica y globalización* (Barcelona: Ariel, 2003). En torno a este concepto, puede encontrarse un análisis sobre el concepto “interés público global”: Noé Cornago, “De la filosofía política a la gobernanza global: un acercamiento crítico a la noción de ‘interés público global,’” en *XXV Jornadas ordinarias de la AEPDIRI: la gobernanza del interés público global* (Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2013), 1–15.

relevantes de la UE/EEMM (en consenso con otros actores o no) como bienes públicos globales.

Finalmente, las cinco prioridades recogidas en EUGS encuentran algunas constantes que pueden ser definidas en términos estratégicos y que servirán para definir el marco estratégico que se desprende de este documento, a falta de analizar su desarrollo. Dichas constantes serán ordenadas en dos niveles, cada cual más abstracto. El primero atiende a un nivel estratégico en el marco de la UE propiamente y el segundo apunta a algunos componentes nucleares del presente marco de regulación que domina en el tiempo presente.

El desarrollo posterior de la EUGS será analizado a partir de la relación de documentos oficiales destinados a concretar su desarrollo en el área de la seguridad y defensa. Los documentos referidos consisten: (a) el *Implementation Plan* de la EUGS (SDIP) presentado por la Alta Representante en el plano de la defensa y la seguridad; (b) la Declaración Conjunta UE/OTAN del 8 de Julio de 2016; (c) las Conclusiones del Consejo del 14 de noviembre de 2016 por el Consejo de Asuntos Exteriores; (d) el Plan de Defensa de la Comisión presentado el 30 de noviembre (EDAP); y, (e) las Conclusiones del Consejo sobre la implementación de las medidas adoptadas en la Declaración Conjunta UE/OTAN del 6 de diciembre de 2016.

Antes de continuar, se debe observar que si bien estos documentos parten de los trabajos de la Comisión, la Alta Representante y del Consejo de Asuntos Exteriores (Consejo) y la Agencia Europea de Defensa (dependiente del Consejo), a ninguno de estos documentos se le atribuye la autoría a grupos del personal (*Staff*) de algunas de estas instancias, como pudiera ser el caso de las

Comunicaciones Conjuntas de la sección anterior. En ellas se recogen las líneas estratégicas de trabajo deberán ser concretadas en 2017 y 2018.

b) *Implementation Plan on Security and Defence*, del 14 de Noviembre de 2016

El *Implementation Plan on Security and Defence*⁵⁶ fue presentado por la Alta Representante al Consejo el 14 de noviembre de 2016, como documento marco de desarrollo de la EUGS. Desde un punto de vista del enfoque integral, se presenta nítidamente en tres formas como se ha señalado más arriba. Una primera que identifica implícitamente en el texto, como (i) la articulación que adopta el desarrollo del marco PESC/PCSD hacia una mayor coherencia y eficacia en un marco de gestión de riesgos/crisis. Una segunda aplicación referida a (ii) los marcos políticos de actuación desarrollados en el marco PESC/PCSD sobre la base de este concepto; y, (iii) una tercera definición, más estrecha, referida a las acciones PCSD.

De manera transversal a estos tres niveles, se presenta un primer conjunto de acciones encaminadas al establecimiento de prioridades en el desarrollo de capacidades y un ajuste de las estructuras e instrumentos existentes (incluidos los financieros) al marco de la EUGS y la necesidad de impulsar los instrumentos de respuesta rápida.⁵⁷

⁵⁶ High Representative, *Implementation Plan on Security and Defence* (European Union, 2016), https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.

⁵⁷ En el plano militar, el concepto de respuesta rápida se sintetiza en el siguiente documento: European Union Military Staff, *EU Military Rapid Response Concept CSDP/PSDC EEAS 02168/3/14 REV 4* (European Union, 2014), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17036-2014-REV-1/en/pdf>. Este documento suplanta el anterior: European Union Military Staff, *EU Military Rapid Response Concept* (European Union, 2009), http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST_5654_2009_INIT. El primer Rapid Response Concept de la UE, fue aprobado en 2003: European Union Military Staff, *EU Military Rapid Response Concept* (doc. 5641/1/09REV 1) (European Union, 2003).

En relación al desarrollo de capacidades, se propone una mejora de la capacidad de respuesta de la gestión civil de crisis, incluyendo en esta línea una futura lista de tareas genéricas civiles de la PCSD. Se pide a los EEMM revisar las necesidades militares derivadas de la EUGS –en el que se ha propuesto como objetivo a corto plazo, abordar la brecha a nivel estratégico para la realización de las misiones militares no ejecutivas de la PCSD dentro de las estructuras del EEAS–, revisar el Nivel de Ambición así como avanzar en la labor de la Agencia Europea de Defensa para especificar y complementar las prioridades de capacidad conforme al EUGS y del *Capability Development Plan*. En referencia a los instrumentos de respuesta rápida, el SEAE presentará un avance del concepto del *EU toolbox* de respuesta rápida (*Rapid Response toolbox*), en el que se incluyen los grupos tácticos de la UE, para reforzar su capacidad de modulación, preparación y financiación.

A la convergencia en el análisis estratégico, se propone revisar y adaptar el IntCen y EUMS INT y reforzar los vínculos entre ambas instancias y los EEMM con el objetivo de consolidar un espacio común de análisis estratégico. Al tiempo, se hace referencia a la mejora del concepto de uso de las sedes desplegables nacionales o multinacionales existentes, focalizando también tareas de formación, la tutoría y el asesoramiento. Este documentos busca a una apuesta estratégica de mejora en la capacidad de respuesta desde PCSD que requiere una mayor inteligencia civil/militar, que potencie las acciones de anticipación y una conciencia situacional conjunta, a través de la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia (SIAC) como principal centro europeo de información estratégica, alerta temprana y análisis exhaustivo. Esto incluye la exploración del horizonte estratégico, la evaluación situacional actualizada en

apoyo de la toma de decisiones políticas y estratégicas, y una conciencia situacional civil y militar conjunta (24/7) para la planificación, la toma de decisiones, la planificación y desarrollo de las misiones/operaciones PCSD, a favor de una mayor sensibilidad a las crisis. EN un sentido más amplio, en relación a la PESC, se propone la intensificarse la interacción con otros órganos de la UE (también en referencia a los órganos de la OTAN) para así facilitar la aplicación de un enfoque integral de los conflictos y las crisis en el marco PCSD.

En el plano de la financiación, se busca una profundización de la cooperación en defensa al requerir una Revisión Anual Coordinada sobre la Defensa en términos concretos y el desarrollo de capacidades orientadas a la producción, actividades estratégicas, Investigación y Tecnología (R&T), facilitadores críticos y seguridad del suministro, incluía la preparación para su implementación. Se hace igualmente mención a una reforma del mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente (CEP) y a una revisión completa del mecanismo ATHENA en 2017.

En relación a la estabilidad en la región, se apuesta por desarrollar una participación en las asociaciones de la PCSD más activa, mejorando el planteamiento estratégico de la cooperación con los países socios, que estén dispuestos y puedan contribuir a las misiones y operaciones de la PCSD, asumiendo la posibilidad de fortalecer su capacidad de resiliencia. Se aprecia, por tanto, una línea de continuidad en la orientación y en los términos que definen al el enfoque integral presentados en la sección anterior.

En el plano del desarrollo estratégico y la planificación operativa, fundamentalmente en relación a las misiones y operaciones en el marco de la PCSD, una de las líneas de acción comunes se refiere a la voluntad de profundizar en las sinergias civil-militar de las estructuras de planificación del EEAS, para las misiones y operaciones de la PESC.⁵⁸ Igualmente, en las acciones *capacity building*, el documento recoge en su punto 13 que “se fortalecerá la creación de capacidad civil y militar, basada en un enfoque integral de la UE más flexible, de conformidad con el marco de SSR de la UE y el concepto de creación de capacidades para la seguridad y el desarrollo (CBSD) con su ámbito geográfico flexible, basado en la propiedad local y la aceptación.”⁵⁹

En el ámbito de las misiones civiles, se apuesta en el punto 24 por una revisión de las prioridades de las misiones civiles PCSD de la cumbre de *Feira*, a fin de adaptarse a los cambios en el entorno de seguridad, en relación a las migraciones, las “amenazas híbridas”, las “ciberamenazas”, el “terrorismo”, el crimen organizado y la gestión de fronteras.⁶⁰ Se refuerza, por lo tanto, la narrativa sobre las transformaciones en el entorno de seguridad y la

⁵⁸ “Member States to agree to review the structures and capabilities available for the planning and conduct of CSDP missions and operations, in view of enhancing civ/mil synergies, ensuring more seamless planning and conduct, and improving on current shortcomings. As a short term objective, address the gap at the strategic-level for the conduct of non-executive military CSDP missions from within EEAS structures.”

⁵⁹ “Civilian and military capacity building will be strengthened, based on an integrated and more flexible EU approach, in line with the EU-wide SSR framework and the Capacity Building for Security and Development (CBSD) concept with its flexible geographical scope, based on local ownership and buy-in.”

⁶⁰ “In light of more than a decade of experience and the changed security environment, the Feira priority areas of civilian CSDP missions should be revisited to identify how civilian CSDP could better respond to current challenges related to migration, hybrid threats, cyber, terrorism, organised crime and border management. Doing so will also contribute to the EU’s internal security and protection.”

multiplicidad de objetos de intervención, en el que destaca la relación entre ellas, y no su consideración separada.

Se debe tener en cuenta, en este sentido, el tratamiento del término “amenazas híbridas”. En el ámbito de la acción civil propiamente, se propone trabajar un mecanismo de despliegue de equipos de expertos civiles preestablecidos mediante un mecanismo de Equipos de Intervención Civil (CRTs) en su punto 11.b de las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores.⁶¹

En el punto el punto 9, se consolida la ampliación y profundización de cooperación civil/militar y su capacidad de acción con el objetivo de prevenir conflictos de un escalada de acontecimientos o emergencia.⁶² A tal fin, se pone el acento en el desarrollo y ampliación de capacidades civiles (punto 11b3) así como en la mejora de los mecanismos en la gestión y aprovisionamiento de personal y recursos (11b4). Se fomenta el reforzamiento de los canales de cooperación entre gendarmerías de los EEMM (EUROGENFOR) y de los Eurocuerpos.

En el ámbito del análisis de riesgos, se propone el refuerzo de las delegaciones para asumir dicha tarea (punto 9), la profundización en la conceptualización de los tipos de crisis (punto 10) y la mejora de las capacidades del IntCen, de

⁶¹ “[...] improving rapid response in civilian crisis management and ensuring more effective and rapid force generation and fast deployment, including by considering pre-configured specialised teams of experts and revisiting the Civilian Response Team (CRT) mechanism”.

⁶² “Preventing conflicts from erupting or escalating remains of paramount importance. We need to improve our ability to respond early and effectively to conflicts and crises. To support anticipation and situational awareness, enhanced civil/military intelligence and strategic foresight is required. As it has done in the past, EU can contribute to conflict prevention by using a CSDP civilian mission or military operation to assist on Security Sector Reform (SSR) and/or providing security and preventing atrocity crimes in fragile settings such as in the context of elections, de-escalation and mediation efforts. Moreover, civilian or military experts can reinforce the EU Delegation’s capacity of analysis and interaction in a state where there are risks of violence, instability or hybrid threats.”

la célula de inteligencia del EUMS y reforzar la cooperación en tareas de inteligencia entre la UE y los EEMM (punto 33). Por último, se enfatiza la necesidad de avanzar en marcos como Europol, EUFRONTEX y en el ámbito de la ciberseguridad y las “amenazas híbridas” (punto 16).

Se propone trabajar en las áreas de planificación política e industrial, en los mecanismos de financiación de los *Battlegroups*, de las operaciones militares, en el entrenamiento y equipo del marco *Capacity-building in support Security and Development* (CBSD) –ampliación de capacidades y la cooperación con la OTAN en este ámbito, en la transferencia y apropiación local de las dichas capacidades– y los programas de financiación industriales y de capacidad, mediante el Banco Europeo de Inversiones entre otros mecanismos y el desarrollo de polos regionales de excelencia, pero también en los programas de capacitación en diversos programas de colaboración concretos, siguiendo el ejemplo de EATC, y también se refieren a los procesos de decisión, la iniciativa GovSatCom y seguridad marítima.

El punto 10 resulta especialmente interesante desde el punto de vista del enfoque integral. EN él se afirma que la evolución del entorno de seguridad exige una revisión de los objetivos de las operaciones militares y las misiones civiles con mandatos ejecutivos bajo el respeto pleno del derecho internacional y como parte del enfoque integral de la UE para los conflictos y las crisis. En este punto, se recogen algunas medidas encaminadas a la revisión de las acciones PCSD en este sentido.

Estas sintetizan con gran fidelidad algunos de los elementos dominantes en el complejo de seguridad europeo, como se verá en el siguiente capítulo. Se

propone: (i) apoyar la creación de las condiciones para el logro y la aplicación de los acuerdos de paz y los acuerdos de cesación del fuego en una situación de conflicto, y/o el suministro rápido de operaciones de enlace de la UE para el despliegue de misiones de paz más amplias de la ONU, incluso en entornos no permisivos; (ii) sustituir o reforzar temporalmente la seguridad civil nacional, la aplicación de la ley o el estado de derecho, en caso de disfunción de las funciones estatales normales; (iii) proyectar la estabilidad para restablecer la seguridad en una situación humanitaria degradante, proteger a los civiles, negar a una organización terrorista o grupo armado un punto de apoyo en un país frágil, o crear un entorno seguro en el que un país pueda recuperarse de la guerra y la desestabilización; (iv) contribuir a la seguridad/vigilancia marítimas en todo el mundo, pero lo más rápidamente posible en las áreas pertinentes para Europa en el contexto de necesidades específicas de seguridad, incluidas las capacidades aéreas y espaciales; (v) proporcionar un apoyo rápido a los actores nacionales o de las Naciones Unidas que intervienen en la lucha contra las pandemias de la salud en masa o la desaparición de los desastres nacionales, incluidas las situaciones de desorden público; (vi) apoyar la evacuación de los ciudadanos europeos, inclusive con medios militares si fuera preciso.

Resulta especialmente relevante, en la medida en que describe el presente estratégico de la UE en concordancia directa con el planteamiento general de la presente tesis.

El punto 15 (*Protecting the Union and its citizens*) afirma que la prioridad estratégica para proteger a los ciudadanos europeos es: focalizar los esfuerzos en el *continuum* de la seguridad interior y exterior, como evidencian los actos

violentos de terrorismo, *ciber* y amenazas híbridas por actores estatales y no estatales así como el tráfico y contrabando ilícito.⁶³ A continuación, se afirma que la prosperidad y seguridad se apoya de manera creciente en la protección de las redes e infraestructuras críticas y la seguridad energética, en la prevención y respuesta a la proliferación de crisis también como en el acceso seguridad a los *Global Commons* (en este caso señala: ciber, espacio aéreo, marítimo y el espacio) con los que las sociedades modernas, afirma, depende para desarrollarse. Se reconoce, al tiempo, la relevancia que atribuyen al desarrollo mecanismos para la lucha de narrativas para responder a la “desinformación” mediante del desarrollo de una comunicación estratégica más efectiva. Todo ello, enfatizando el desarrollo de instrumentos y políticas en el ámbito de la seguridad interna y externa, el cual entienden que no se nueva, pero que su desarrollo se ha vuelto más exigente debido a las transformaciones que ha experimentado el entorno de la seguridad (concretamente “*the deteriorated and more unpredictable security environment*”), en cooperación con la OTAN como fundamento primero de la seguridad colectiva de sus Estados parte y respetando el ámbito propio de cada Estado en materia de seguridad y defensa.⁶⁴

⁶³ “This strategic priority focuses on the continuum between internal and external security – as evidenced by the violent acts of terrorism, cyber and hybrid threats by state and non-state actors, as well as illicit trafficking and smuggling [...]”

⁶⁴ “[...]Furthermore, our security and prosperity increasingly rely on the protection of networks, critical infrastructure and energy security, on preventing and addressing proliferation crises, as well as on secure access to the global commons (cyber, airspace, maritime, space) on which our modern societies depend in order to thrive. Countering disinformation and effectively communicating our actions internally and externally is crucial. In all these areas, the EU will intensify the coordination between its internal and external instruments, tools and policies. For the EU as a whole this priority is not new, but from an EU security and defence perspective it is a consequence of the deteriorated and more unpredictable security environment and builds on relevant CSDP developments in recent years. CSDP indeed is an integral part of the Union’s Common Foreign and Security Policy (CFSP) and an essential part of the EU’s external action more broadly. This work will also be pursued in cooperation with NATO, which remains the foundation for

Así, en su punto 16, liga la utilidad del marco PCSD para proveer de seguridad a la UE en diversos ámbitos, no solamente en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y las amenazas híbridas –en el que incluyen las migraciones–, se prioriza el refuerzo de la capacidad de resiliencia y de resistencia “de Europa”, el cual en este punto se evidencia un tipo de economía política regional que se sostendría mediante el refuerzo de las capacidades civiles y militares con el objetivo de garantizar la seguridad del abastecimiento, protegiendo las redes y la infraestructura y promoviendo la innovación tecnológica y la inversión en defensa y priorizando la previsión estratégica, la anticipación y la conciencia situacional a través del *Hybrid Fusion Cell*⁶⁵ y la capacidad de análisis de CT en el IntCen y también aprovechando el Centro de Satélites de la UE (EUSC).

Por último, se hacen múltiples referencias en relación a la Cooperación Estructurada permanente (CEP), se apuesta por la ampliación de las opciones que ofrece el mecanismo en un sentido inclusivo y flexible, que permita un desarrollo de proyectos modular y posible (EUCO punto 10 – *Foreign Affairs Council* punto 17 y SDIP punto 37).

El marco estratégico general de seguridad la UE pone en evidencia la estabilidad y extensión del campo de acción de la UE (potencial) en un

the collective defence for those States which are members of it. The specific character of the security and defence policy of all EU Member States will be fully respected. Duplications will be avoided in view of Member States' single set of forces.”

⁶⁵ As it is proposed in: European Commission and High Representative, *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Joint Framework on Countering Hybrid Threats a European Union Response JOIN(2016) 18 Final* (European Union, 2016), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>. Versión en castellano: Comisión Europea and Alta Representante, *COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Comunicación Conjunta Sobre La Lucha Contra Las Amenazas Híbridas Una Respuesta de La Unión Europea JOIN(2016) 18 Final* (European Union, 2016), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>.

contexto marcado por el *gap* de gobierno, particularmente marcado por la idoneidad estratégica del desarrollo de un marco de la gestión de crisis, en el que la defensa todavía dispone de un desarrollo ambiguo en el marco de la Unión.

c) *The European Defence Action Plan*, del 30 de Noviembre de 2016. Comisión Europea.⁶⁶

El documento de la Comisión reconoce que el mercado europeo de defensa sufre un grado de la fragmentación y de una colaboración industrial insuficiente. La Comisión apuesta en este sentido por lograr un uso más eficiente del dinero público y una base industrial más sólida a través del reforzamiento el mercado único de defensa, reduciendo las duplicaciones y mejorando la competitividad de la industria de defensa.

Con este Plan de Acción Europeo de Defensa la Comisión se propone a garantizar la defensa industrial europea y reforzar la autonomía estratégica de la Unión, así como su capacidad de actuar con socios. Se reconoce que este Plan de Acción está estrechamente vinculado con el Plan de Aplicación de la EUGS, en el que reconoce que se reforma el nivel de ambición de la Unión e

⁶⁶ European Commission, *European Defence Action Plan COM(2016) 950 Final* (European Union, 2016),

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf. Desarrollos anteriores de la Comisión en este ámbito: European Commission, *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Towards a More Competitive and Efficient Defence and Security Sector COM(2013) 542 Final* (European Union, 2013), <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-542-EN-F1-1.Pdf>; European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A New Deal for European Defence. Implementation Roadmap for Communication COM(2014) 387; Towards a More Competiti* (European Union, 2014), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0387&from=en>.

identifica acciones para cumplirlo al tiempo que reconoce las líneas de desarrollo derivadas de la Declaración Conjunta UE-OTAN.

El Plan de la Comisión reconoce que, colectivamente, Europa es el segundo mayor gastador militar del mundo. Sin embargo, todavía se queda atrás de los EE.UU. y sufre de ineficiencia en el gasto debido a las duplicaciones, la falta de interoperabilidad y las lagunas tecnológicas. Además, reconoce que los presupuestos de defensa en Europa se han ido reduciendo en los últimos años, mientras que otros actores mundiales (China, Rusia y Arabia Saudita) han mejorado sus sectores de defensa a una escala sin precedentes.

En este contexto, la Comisión apuesta en particular, por desarrollar las políticas e instrumentos de la Unión pueden aportar un valor añadido mediante: (a) la mejora de la competitividad y el funcionamiento de la industria de la defensa en el mercado único; (b) seguir estimulando la cooperación en materia de defensa mediante incentivos dirigidos a proyectos que los Estados miembros no puedan emprender; (c) reducir las duplicaciones innecesarias y promover un uso más eficiente del dinero público en un momento de restricciones presupuestarias.

En suma, el Plan Europeo de Acción de Defensa que se centra en las necesidades de capacidad y el funcionamiento de la industria europea de defensa. El Plan de Acción de la Comisión recoge finalmente tres líneas de actuación, centradas facilitar y mejorar el ciclo de desarrollo de capacidades, centrándose en tecnologías y producto. La Comisión propone el (i) el lanzamiento de un Fondo Europeo de Defensa; (ii) Fomentar las inversiones en cadenas de suministro de defensa; (iii) reforzar el mercado único de

defensa. Además, la Comisión se propone promover las sinergias civiles y militares dentro de las políticas de la UE. Algunas de las acciones enmarcadas en estas iniciativas se beneficiarías de la labor de la la Agencia Europea de Defensa (EDA).

d) Declaración Conjunta EU-NATO, del 8 de Julio de 2016. Presidente del Consejo Europeo, Presidente de la Comisión y Secretario General de la OTAN.⁶⁷

El punto de partida de la reciente convergencia entre la OTAN y la UE, desde el punto de vista de esta última, tiene su origen en una el Consejo Europeo de Junio de 2015. Coincidiendo con la presentación del documento *EU Strategic Review* de ese mismo mes, se hace referencia a las amenazas híbridas, marcando así una línea de actuación sobre la que insistió el Consejo de Asuntos Exteriores del 14 de Abril de 2016. La sucesión de estos encuentros ha ido consolidando la noción de amenazas híbridas, que había sido impulsado por analistas de ambas organizaciones para hacer referencia en primera instancia a las acciones de Rusia en la crisis de Crimea y a las acciones de *Daesh*. EL 14 de abril los ministros de exteriores contribuyen a consolidar esta noción, que ha experimentado un proceso de ampliación, en la que entienden que se está produciendo un “aumento de las estrategias y operaciones híbridas por actores estatales y no estatales en la vecindad inmediata y fuera de la UE (1) contra las que se debe tomar rápidamente las medidas son necesarias para prevenir y contrarrestar las amenazas híbridas en la Unión y sus Estados miembros, así como con sus socios”. Reconocen la competencia de

⁶⁷ Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization (EU-NATO, 2016), <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/>.

los EEMM, aunque reafirman lo recogido en la Comunicación Conjunta de 2013 entre la Comisión y la Alta Representante en la que exhortan a la UE a profundizar en el proceso de convergencia entre los dominios de seguridad exterior e interior. En las Conclusiones del Consejo también se afirma la necesidad de desarrollar competencias en el Consejo y la AED para mejorar las capacidades de análisis en tiempo real, que serán recogidas como se verá en documentos posteriores y, al mismo tiempo, se aprueba la creación de un centro de excelencia europeo para el tratamiento de las amenazas híbridas y se reafirma la creación de una *Fusion Cell* en el seno del IntCen, en cuanto célula de recogida de informaciones para operar en este ámbito.

La Declaración Conjunta OTAN-UE del 8 de Julio define las siete áreas que articularán la cooperación entre ambas y los mecanismos apropiados de coordinación entre los servicios correspondientes, entre las que destaca una mayor atención a tres elementos: (i) "el intercambio de información en tiempo real y siempre que sea posible, "el intercambio de inteligencia entre los servicios correspondientes" para así poder desarrollar "análisis de prevención y detección temprana"; (ii) la comunicación estratégica y la respuesta; y, (iii) el desarrollo de procedimientos de coordinación, conocidos y preparados con antelación por y para cada organización, con el propósito de "determinar de antemano las respuestas a las crisis y la interacción a seguir entre las dos organizaciones."

En línea estratégica con lo anterior, la respuesta a las crisis y la apuesta por la promoción e impulso de los niveles de resiliencia –bajo demanda de los Estados– cierran el marco de acción estratégico propio de la gestión de crisis. Fomentar la preparación y la búsqueda de sincronización de los aparatos de

respuesta a las crisis con el objetivo de crear marcos de acción combinados más coherentes y efectivos frente a las *amenazas híbridas*. En el área de la resiliencia, se apuesta por la convergencia en los criterios y líneas de acción entre EU Capability Development Plan (CDP) y el NATO Defence Planning Process (NDPP) a fin de fomentar el desarrollo de capacidades de resiliencia de los Estados miembros y Estados parte de una y otra organización, entre otras acciones.

Así, en consecuencia con el marco general de actuación contra las amenazas híbridas, ambas organizaciones han acordado promover la participación de los Estados en los trabajos del futuro “Centro Europeo de lucha contra las amenazas híbridas”, que será creado en 2017, el cual contribuirá a articular y potenciar cada una de las líneas de acción en un marco coherente y efectivo. Otras áreas relevantes se completan con la cooperación operacional, incluidas cuestiones marítimas; ciberseguridad y defensa; capacidades de defensa; investigación e industria de la defensa; ejercicios; *Capacity-building* de defensa y seguridad. La importancia de las acciones encuadradas en la respuesta a amenazas híbridas frente al resto de acciones reside fundamentalmente en dos elementos que le aportan una relevancia cualitativa más que cuantitativa. La importancia de este área de acción, también para la presente tesis, procede de su mayor novedad y espacio de acción, menos restringida y redundante que el resto de acciones, más conocidas, al menos con respecto a la OTAN. En definitiva, este ha sido el criterio que ha marcado el análisis de dicho acuerdo.

En cuanto a otras variantes de la gestión de crisis, o gestión de riesgo en sentido amplio, frente a un entorno complejo (o híbrido), la ciberseguridad contribuye también a la seguridad de las infraestructuras críticas y la

estabilidad de los sistemas de energía, comunicaciones y, en definitiva, de la estabilidad del orden social. Se propone profundizar en la cooperación en ejercicios y en la estandarización de procedimientos de entrenamiento, en investigación y desarrollo así como en la cooperación con la *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*. Igualmente, con efecto inmediato, se propone un intercambio de conceptos sobre la integración de los aspectos de la ciberseguridad en la planificación y realización de las respectivas misiones y operaciones para fomentar la interoperabilidad en los requisitos y normas de defensa cibernética entre ambas organizaciones. En relación a la cooperación marítima, la ampliación y adaptación de la cooperación operacional, surgida a partir de la estrecha visión y la securitizada de la acción de la UE con respecto a los flujos migratorios en el Mediterráneo.

Se debe señalar el intento por establecer unas líneas comunes de reparto de tareas, lo que conduce el análisis al marco de las transformaciones en el complejo regional de seguridad. Si bien no se hace referencia a una mayor relación formal debido a la cuestión chipriota, la declaración conjunta sí hace mención a la apuesta por profundizar en las relaciones entre *staff* y *staff* de ambas organizaciones. En este sentido, no se trata una relación donde cada organización avanza con sus proyectos por separado, sino de establecer nodos de actuación conjunta y efectiva.

***e) Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration EU/NATO, del 6 de Diciembre de 2016. Foreign Affairs Council.*⁶⁸**

⁶⁸ Council of the European Union, *Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the*

Las Conclusiones del Consejo del 6 de diciembre sobre la puesta en marcha de la cooperación UE-OTAN a partir de la Declaración Conjunta antes referida. En ellas, se reafirman por parte de la UE cada uno de las siete áreas de actuación conjunta, en la que destaca una vez más el reconocimiento compartido sobre la presencia de un entorno marcado por la centralidad de la ‘amenazas’ híbridas. El avance en esta línea de convergencia estratégica evidencia una reformulación del complejo europeo de seguridad, en la medida en que exige la instalación de aparatos con una correspondiente al tipo de fenómenos sobre los que se propone intervenir. En respuesta a un entorno de amenazas híbridas, ambas organizaciones coinciden al señalar su necesidad estratégica de operacionalizar una relación de procedimientos y manuales de estrategia paralelos para la interacción entre ambas organizaciones en torno a la monitorización *situacional*, ciberseguridad, prevención y respuesta a las crisis y comunicación estratégica. En el campo de la monitorización *situacional* se propone crear un sistema de flujos de comunicación permanente y la puesta en marcha de medidas técnicas para la coordinación de información crítica, incluso en tiempo real para el análisis de potenciales amenazas híbridas. Se introduce en esta línea, en el campo de la comunicación estratégica un marco de cooperación para la creación de narrativas favorables y para el análisis y respuesta a posibles acciones de ‘desinformación’ así como la cooperación en la capacitación y mejora de las acciones conjuntas en este campo.

Document	Date	EU Bodies	Environment / Strategic lines
The EU in a changing global Environment: A more connected, contested and complex world	2015, June	High Representative / Vice President	i) A more connected world: a) Unprecedented degree of connectivity; b) Globalisation empowers individuals – for good or ill. C) If the world is more connected than at any point in the past, the same is true for the European Union. ii) A more contested world: A more connected world is full of opportunities, it is also putting the nation state under unprecedented strain; b) Fragile states and ungoverned spaces are becoming more widespread; c) Technological progress is also changing the nature of conflict; d) We are certainly more connected, but not always and not necessarily more secure. iii) A more complex world: a) We live in an age of power shifts at a global level and power diffusion at all levels – away from governments and towards markets, media, civil (and less civil) societies and individuals. b) The rise of other powers is undeniable; c) In a world of incalculable risk and opportunity, crafting effective responses will hinge on the Union's ability to adjust, react and innovate in partnership with others; d) Variable geometries of state and non-state actors will shape the world in new ways.
Shared Vision, Common Action: A stronger Europe A Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy	2016, 28 June	High Representative / Vice President	i) "We live in times of existential crisis, within and beyond the European Union. Our Union is under threat"; ii) More complex world, more connected world, more contested world; / i) Security and Defence of the EU; ii) State and Societal Resilience to our East and South; iii) An integrated approach to external Conflicts and Crises, iv) Cooperative regional orders; v) Global Governance for the 21st Century
Implementation Plan on Security and Defence	2016, 14 November	High Representative / Vice President	i) Responding to external conflicts and crises covers the full range of CSDP tasks in civilian and military crisis management; ii) Capacity building of partners is the objective of CSDP missions/operations; iii) Protecting the Union and its citizens covers the contribution that EU and its Member States can make from a security and defence perspective, notably through CSDP in line with the Treaty, [...] along the nexus of internal and external security. Concrete actions: i) Identifying the related capability development priorities; ii) deepening defence cooperation and delivering the required capabilities together; iii) adjusting the EU's structures for situational awareness, planning and conduct, as well as the rapid response toolbox; iv) increasing financial solidarity and flexibility;; v) actively taking forward CSDP partnerships.
Joint Declaration EU/NATO	2016, 8 July	President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the NATO	i) Countering hybrid threats: a) Encourage participation by EU and NATO as well as EU Members States and NATO Allies in the work of the European Centre for Countering Hybrid Threats; b) Situational Awareness; c) Strategic Communication; d) Crisis Response; e) Bolstering resilience EU; ii) Operational cooperation including maritime issues; iii) Cyber security and defence; iv) Defence capabilities; v) Defence industry and research; vi) Exercises: Crisis Management Exercise 2017 (CMX 17) and Multi-Layer Crisis Management Exercise 2018 ; vii) Defence and security capacity-building; Staff to staff cooperation.
Council Conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence	2016, 14 November	Council of the European Union	i) CEU endorses the priorities considered in the Implementation Plan on Security and Defence are mutually reinforcing; ii) The level of ambition needs to be underpinned by the necessary financial coverage; iii) to act in cooperation with partners, notably the United Nations, NATO, the OSCE and the African Union. Some Actions: a) improving the development of civilian capabilities as required by the continuous demand for rapidly deployable and well trained civilian experts; b) Deepening defence cooperation; c) Adjusting structures, tools and financing; d) Drawing on the full potential of the Treaty: PESCO; e) Taking forward CSDP Partnerships; f) Relation of types of possible CSDP civilian missions and military operations derived from the EU level of ambition.
The European Defence Action Plan	2016, 30 November	European Commission	The most relevant Commission policy in this context is the industrial and internal market strategy (2013 Communication). Linked with the EUGS Implementation Plan (level of ambition) and the EU-NATO Joint Declaration, the Commission may provide added-value through: (i) improving the competitiveness and functioning of the defence industry in the single market; (ii) further stimulating defence cooperation, and targeting projects that MSs are not able to undertake; (iii) reducing unnecessary duplications, more efficient use of public money at a time of budgetary constraints. This Action Plan has three main pillars: a) Launching a European Defence Fund; b) Fostering investments in defence supply chains; c) Reinforcing the single market for defence.
Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration EU/NATO	2016, 6 December	Council of the European Union	i) The Joint Declaration gives new impetus and substance to EU-NATO cooperation and welcomes progress in operationalising parallel procedures and playbooks in the areas of countering hybrid threats; operational cooperation on irregular migration; cyber security and defence; defence capabilities; defence industry and research; exercises; capacity building efforts in the Western Balkans, the Eastern and Southern Neighbourhoods and strengthening their resilience; ii) It constitutes an essential element of broader efforts aimed at strengthening the Union's ability to act as a security provider; iii) EU-NATO cooperation in the field of exercises will be conducted in full respect of the EU's Exercise Policy Framework. iv) The Council underlines that MSs have a 'single set of forces' which they can use in different frameworks.

Table 3. Official EU strategic documents. Source: own elaboration

7.2. Variaciones del enfoque integral en otras organizaciones: entre la modulación sistémica y la implicación de terceros

7.2.2. La emergencia de la OTAN global en la gestión de crisis: la consolidación del enfoque integral en una organización militar

La instalación del actual aparato de seguridad de la OTAN y su emergencia como gestor de crisis internacionales complejas se debe igualmente analizar a partir de su reconocimiento de las crisis internacionales como objeto problemático e indefinido (abierto) en el marco de la gobernanza de la seguridad internacional. A efectos del objetivo de este epígrafe, se propone en primer lugar explicar la emergencia de un marco estratégico de gestión de crisis en el marco de la OTAN para posteriormente desarrollar el concepto del enfoque integral de esta organización, y así exponer la situación de la OSCE y la ONU, en cuanto principales marcos internacionales proveedores de seguridad que forman parte del complejo regional de seguridad.

Tras los acontecimientos del 11 de Septiembre de 2001, la cumbre de Praga de 2002 supuso la escenificación de un punto de partida que marcará el periodo de reconstrucción del campo categorial y las bases materiales que contribuyeron a fundamental el desarrollo de la gestión de crisis y su articulación a través del CA.

El Concepto Estratégico OTAN de 1999 (CE 1999), tomando como medida las experiencias asimiladas desde el fin de la guerra fría, impulsa la ampliación de las áreas de acción de la organización más allá de la defensa colectiva y la protección militar del territorio de los Estados parte en virtud del artículo 5 y 6 del Tratado de Washington de 1949. La definición consensuada por los académicos, profesionales, militares y líderes estatales, como ya ha sido

expuesto anteriormente, asumía una cartografía de riesgos militares y no militares, multidireccionales, difícilmente predecibles,⁶⁹ con una geografía irregular y un creciente *continuum* de seguridad desde las instancias gubernamentales. Esto sucedía incluso cuando las posibilidades de tener que responder ante un ataque convencional aproximativo a las estrategias de la guerra fría parecían en 1999 ciertamente escasas a pesar de las grandes transformaciones que ya habían sido evidenciadas tiempo atrás.

En este contexto, la OTAN también estaba implicada en la misma inflexión que describe la reconfiguración de la seguridad europea frente a un entorno de la seguridad que había sido crecientemente definido por los actores institucionales relevantes de ésta de manera similar a la UE, en referencia a la “incertidumbre” e “inestabilidad”, Estados fallidos o débiles, proliferación de armamento de destrucción masiva, crimen organizado, terrorismo o la interrupción de los flujos de materias primas, bienes públicos globales y el reconocimiento del potencial de los actores no estatales en cada una de estos ámbitos.⁷⁰

En sus puntos del 20 al 24 el CE OTAN 1999 recogía las amenazas y riesgos a los que la organización de hacer frente y, en consecuencia, adaptar sus instrumentos a dicho conjunto a las exigencias de dichas amenazas y riesgos. Es tras el espacio abierto por las grandes tendencias globales donde se conjura la consolidación del conjunto de tecnologías que conforman la gestión de crisis. En el punto 10 se refiere a la gestión de crisis y a la voluntad de los gobiernos de los Estados parte de desarrollar estructuras de acción rápida que,

⁶⁹ Guillem Colom Piella, “Luces y sombras de la transformación militar aliada,” *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 23 (2012): 1–17.

⁷⁰ Ibid.

a partir del análisis caso por caso y previo consenso, ofrezca la posibilidad de una intervención efectiva; tomando como llave el artículo 7 del Tratado del Atlántico Norte donde se reafirma el cumplimiento previo al Tratado de los Estados parte a los “derechos y obligaciones derivados de la Carta” y la “responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional”.

Con el fin de cumplir con las líneas estratégicas de los gobiernos de los Estados parte, se mantuvieron las consultas (punto 4 Tratado Atlántico Norte), la defensa colectiva y la disuasión (art. 5 OTAN) pero se incluía a partir de las denominadas misiones No-artículo 5 (punto 29 CE OTAN 1999) la gestión de crisis y prevención de conflictos forman parte como herramientas de la organización. Este gesto supuso, finalmente, la cristalización del debate que había tenido lugar durante toda esa década sobre la necesidad de una OTAN en cuyo concepto estratégico se ofreciese la posibilidad y la voluntad de actuar fuera del espacio Euro-atlántico ante el aumento sustancial de los conflictos de tipo local o regional y la centralidad que han ido adquiriendo estos en la escena internacional. En otras palabras, el proceso paulatino de devaluación aparente de la estabilidad del orden internacional (seguridad internacional), contrasta con la emergencia de múltiples regiones “vulnerables” que ante la creciente interconexión entre distintos ámbitos de lo internacional exigen a la OTAN disponer de un aparato de intervención rápida y localizada, durante el tiempo que así lo requiera la situación de emergencia. Por consiguiente, será una vez más a partir de la transformación del entorno y el análisis particular de este con la voluntad política –hoy naturalizada– para intervenir sobre aquellos fenómenos locales que devengan o puedan devenir en crisis

internacionalizadas en caso de que estas puedan afectar a la estabilidad internacional –o, al menos, que hayan sido percibidas en estos términos– o en caso de vulneración de la Carta de los Derechos Humanos.

Tras los sucesos de sobra conocidos del 11 de septiembre y la posterior intervención en Afganistán, la cumbre de Praga representa parte del origen de la *transformación*; el proceso general de readaptación de la OTAN en relación a los intereses particulares y cambiantes del gobiernos de EEUU y otros EEMM en respuesta al *Gap* de gobierno, marcadas al mismo tiempo por la emergencia de diversas formaciones discursivas señaladas en el capítulo 2 y al anclaje de la OTAN y de EEUU en relación al avance en el proceso de integración de la UE en los campos de la PESC/PCSD fundamentalmente; en el que juega un papel relevante los usos narrativos de la creciente brecha de capacidades entre EEUU y los Estados europeos, en especial los EEMM de la UE.

Entre lo acordado en Praga, la propuesta sobre la que se incide en este punto hace referencia a la iniciativa para la reconfiguración de las capacidades recogida en el Compromiso de Capacidades de Praga⁷¹ (CCP): la creación de Fuerza de Respuesta OTAN (NRF en sus siglas en inglés) y la racionalización de la estructura de mandos militares.⁷² El objetivo de ambas iniciativas reside en capacitarse para responder a todo el espectro de misiones militares propuestas en el CE 1999. El CCP pretendía dar un salto en el desarrollo de

⁷¹Diffiere de la anterior Iniciativa de Capacidades de Defensa (ICD), del 25 de abril de 1999. *Vid.* North Atlantic Council, “Defence Capabilities Initiative,” (1999, 25 Abril) Consultado en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27443.htm (última consulta: 03/02/2016)

⁷²Su uso real ha sido notablemente reducido y todavía hoy presenta carencias importantes. Por el contrario, su alto potencial como laboratorio juega un papel importante en el proceso de transformación de la seguridad.

capacidades recogiendo todo el espectro de misiones en su modelo y la capacidad de intervenir donde quiera que ocurra.⁷³

La apuesta por la creación de una Fuerza de Respuesta respondía en aquel momento a la propia articulación de la seguridad hoy, al tipo de regulación que se anuncia. Es más ligera, flexible y dirigible que las unidades propias previas a 1990, con una capacidad presumible de despliegue en cualquier punto geográfico y enfrentar una amalgama diversa de escenarios de contienda, de alta o baja intensidad, combate directo, de apoyo a catástrofes naturales o la ejecución de misiones de mantenimiento de la paz entre otras.⁷⁴

La racionalización de los mandos militares se fundamenta siguiendo el contexto general: realizar un ejercicio de racionalización del poder de las estructuras gubernamentales, en este caso de las estructuras participadas por el conjunto de Estados parte del Tratado del Atlántico Norte. La estructura propuesta supuso la reducción a dos mandos estratégicos: un Mando de Operaciones (ACO) y Mando de Transformación (ACT).⁷⁵ El Mando de Operaciones (operacional) se ocupa de las tareas de planeamiento y conducción, esto es, es la instancia responsable de todas las misiones militares de la Organización. Consta de un Cuartel General Estratégico en Mons (Bélgica) y es apoyada por dos Comandos de Fuerza Conjunta (JFC) y un Cuartel General de Fuerza Conjunta Permanente (SJFHQ) e incluye

⁷³ NATO, *The Prague Summit and Nato's Transformation*, (2002, 21 Noviembre) <http://www.nato.int/docu/rdr-gde-prg/rdr-gde-prg-eng.pdf> (última consulta: 03/02/2014)

⁷⁴ Guillem Colom, "Luces y sombras...*Op. Cit.*, 4.

⁷⁵ En la estructura anterior operaban 3 mandos: Mando del Atlántico, Mando del Canal de la Mancha y Mando Europeo y un grupo de Planificación para EEUU y Canadá que posteriormente fue reducido a Mando Aliado para el Atlántico (SACLANT) y Mando Aliado para Europa (SACEUR).

componentes de tierra, mar y aire.⁷⁶ Por su parte, el Mando de Transformación (funcional) es responsable de la continua transformación de las capacidades militares y de promover su interoperabilidad; regula y añade coherencia a los programas de transformación militar de los Estados parte. Supone una estructura que sirve de canalizador de experimentación, a modo de laboratorio, para diseñar, desarrollar, testar, medir y evaluar la innovación en el ámbito de las capacidades y los posibles escenarios de aplicación.

El documento MC-411/1 *Military Policy on Civil Military Cooperation* (CIMIC) publicado en 2001⁷⁷ esgrime el planteamiento de la organización al respecto. Según se recoge en dicho documento, el CIMIC responde a la “co-ordinación y co-operación, en apoyo de una misión, entre el Comando de la OTAN y los actores civiles, incluyendo la población nacional y las autoridades locales, también como organizaciones y agencias internacionales, nacionales y no gubernamentales”. La materialización del CIMIC a partir del trabajo de coordinación de medios militares y civiles, focalizará su desarrollo en mayor medida en una dinámica más unidireccional de lo militar a lo civil, quedando esta todavía fuera de su institucionalización. Posteriormente, en 2003 será el documento AJP-9 (*Nato Civil-Military Coordination*) el que trazará el desarrollo posterior de la estrategia CIMIC.⁷⁸ Sin embargo, el consenso entre los Estados parte influyó notablemente a la hora de reconocer la complejidad de la problemática que se trataba de afrontar y la exigente respuesta que esta requería. Estas acciones suponían un principio de construcción de un modelo

⁷⁶Vid. NATO, “The Prague Summit and Nato’s Transformation...Op. Cit.

⁷⁷NATO, MC-411/1 *Military Policy on Civil Military Cooperation* (CIMIC), (2002, 18 Enero) <http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm> (última consulta: 03/02/2014)

⁷⁸NATO, *Nato Civil-Military Co-Operation* (CIMIC) *Doctrine*, (2003, Junio) <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf> (última consulta: 03/02/2016)

de regulación internacional emergente, no solamente la institucionalización explícita, sino también suponía el reconocimiento de un entorno estratégico que así lo exigía y que era compartido por los Estados parte. El desarrollo posterior conllevó a dar pasos en la formalización de los acuerdos de Praga mediante la presentación, esta vez, del documento *Bi-SC Strategic Vision: The Military Challenge*,⁷⁹ presentado conjuntamente por el ACO y el ACT en 2004 donde se recogen las líneas generales propuestas para llevar dicho proceso. Dicho informe examina nuevamente el entorno estratégico a partir del que se trataron de definir las capacidades necesarias para completar la transformación de la organización; se evidenciaba nuevamente la exigencia estratégica de desarrollar un amplio repertorio de instrumentos, no solamente militares, sino también civiles así como la instalación de procedimientos de coordinación y cooperación entre ellos. Además de los instrumentos propiamente militares, se instaba a la organización a reforzar su colaboración con otras organizaciones internacionales donde también se habían producido debates sobre el desajuste entre sus capacidades y las condiciones reales de un entorno en transformación. Las Naciones Unidas a través de su Secretario General impulsaron las denominadas *misiones integradas* para responder a las crisis internacionales cuyos fundamentos, como es conocido, se sostenían sobre unas prácticas que hasta el momento habían sido notablemente invisibilizadas por la geopolítica de bloques durante la guerra fría. Inmersa en la misma tesitura, como se ha visto más arriba, los EEMM de la Unión Europea plantearon una vez asumidas las Misiones *Petersberg*, la necesidad de disponer de un repertorio de instrumentos bien cohesionados más allá del

⁷⁹NATO, (*Bi-SC Strategic Vision: The Military Challenge*, (2004, Agosto) <http://www.act.nato.int/images/stories/events/2009/mfp/StrategicVision2004.pdf> (última consulta: 03/02/2016)

ámbito estrictamente militar para poder hacer frente a las características de las crisis internacionales, una necesidad que al igual que las Naciones Unidas, la Unión Europea había demostrado su incapacidad para actuar en los términos que el contexto geopolítico parecía demandar.

Sin embargo, a medida que se daban los primeros avances, surgirán los primeros modelos de este periodo: el modelo de Operaciones Basadas en los Efectos (EBAO) que se sustenta gracias a la necesidad compartida de una actuación general más racionalizada del conjunto de instrumentos; el Planeamiento y Acción Concertados que pretendía liderar el desarrollo de los instrumentos civiles encuadrados en EBAO. Ambos diseños conceptuales sentaron las bases de lo que posteriormente se llamó “Enfoque Integral” y el marco de transformación contemplado en el *Comprehensive Political Guidance*, aprobado en la Cumbre de Riga en 2006.⁸⁰

La transformación de los procedimientos de actuación de la OTAN se ha ido materializando a través de los Experimentos Multinacionales (MNE en inglés). Desde que en el año 2000 se llevase a cabo el primer experimento entre EEUU, Alemania, Reino Unido y Australia, con un enfoque específicamente militar, con el propósito de mejorar el intercambio de información entre las fuerzas desplegadas en una contienda en la que se recojan también los actores civiles.⁸¹ En 2003 y 2004 se impulsaron los ensayos del segundo y tercer experimento donde participaron la OTAN y Canadá en uno y Francia se incorporará en este último. El uso de los Experimentos Multinacionales

⁸⁰ Íñigo Pareja Rodríguez and Guillem Colom Piella, “El enfoque integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales,” *Boletín Elcano*, ARI N° 115/2008, 2008.

⁸¹ Fernando García, “La nueva gestión internacional de crisis : el Experimento Multinacional N° 5,” *Boletín Elcano*, ARI N° 122, 2007.

comenzó a tener un mayor peso con la aplicación del Modelo EBAO a partir de las experiencias reales obtenidas en Afganistán. Austria, Dinamarca y España fueron admitidas posteriormente para formar parte de las actividades de tales experimentos mientras que otros Estados fueron admitidos solamente como observadores.⁸²

La sucesión de tales Experimentos han ido adquiriendo una importancia mayor en el proceso de transformación. La técnica del MNE pretendía abrir simulacros de acción real en gestión de crisis que sirvieran para la instalación y desarrollo de sistemas de medición que permitan una experimentación en la toma de decisiones a distintos niveles: el planeamiento y flujo de información entre dispositivos civiles y militares. Como se ha podido observar, los procedimientos de generación de datos y de medición de umbrales representan un elemento central en la instalación de la seguridad hoy.⁸³ Con una mediación jerarquizada, los canales de conexión y de flujos en la red entre las instancias de producción estratégica y de planeamiento de las estrategias de los niveles decisorios más altos hasta las unidades civiles y militares, todas ellas coordinadas, en el escenario de operaciones sitúan a la luz del marco teórico propuesto, la integralidad como condición que se le atribuye al conjunto de tecnologías dispersas que forman parte de una red heterogénea. Este permite, en última instancia, moldear el repertorio, combinarlo o disponerlo de tal forma que el objeto sujeto a intervención pueda ser aprehendido y manipulado.

⁸²En aquel momento, entre los actores observadores se encontraban la Unión Europea y los siete Estados: Hungría, Corea del Sur, Grecia, Japón, Singapur, la República Checa y Polonia

⁸³Fernando García, "La nueva gestión internacional de crisis:...*Op. Cit.*, 3.

En relación al ámbito de la formación del personal, los Ejercicios de Gestión de Crisis (*Crisis Management Exercises*, CMX) son llevados a cabo por los diferentes Estados con el fin de incidir sobre el proceso de mejora de la capacitación y eficiencia de la gestión de crisis, tanto en las unidades militares como en las civiles y en la coordinación conjunta. La capacitación en la ejecución y desarrollo de los modelos procedimentales propios de las tareas civiles y militares en un escenario dibujado en red.⁸⁴

Sin embargo, las lecciones recogidas con las experiencias Afganistán e Irak llevaron a desechar el modelo EBAO: (a) la falta de consenso en torno a la definición conceptual, alcance de este en relación a las estrategias generales,⁸⁵ (b) la falta de consenso en torno a las líneas y pliegues que darán forma a los procedimientos de implementación, capacitación y de la organización en base al enfoque integral, a la operacionalización estratégica y planeamiento, despliegue y acción táctica sobre el terreno, (c) la poco efectiva cooperación entre la Organización y la UE, ONU y los actores internacionales gubernamentales no gubernamentales y actores locales de ambos tipos. Entre otras razones, había sido demostrada su complejidad teórica, su marcado determinismo social y su incapacidad para proporcionar repuestas claras a los

⁸⁴ Véase, por ejemplo, el ejercicio *Crisis Management Exercise 2016*. En el punto 3 de la declaración de la OTAN: "In line with the Wales Summit Declaration, CMX 2016 will use a fictitious but realistic ARTICLE 4 and ARTICLE 5 crisis scenario focused on collective defence with challenges posed by hybrid warfare threats, where a wide range of overt and covert military, paramilitary, and civilian measures are employed in a highly integrated design. This will include practicing comprehensive responses to a complex civil-military scenario. Press Release: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_128783.htm (última consulta: 04/04/2017) North Atlantic Council, *Wales Summit Declaration*, (2014, 5 September) http://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_112964.htm. (última consulta: 04/04/2016)

⁸⁵ Matthew Ince, "Counterinsurgency: Falling Short of the Comprehensive Approach in Afghanistan," [en línea], *Small Wars Journal*, enero, 2011, 1–7. Vid. <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/653-ince.pdf> (última consulta: 03/02/2014)

mandos norteamericanos.⁸⁶ En definitiva, las experiencias recogidas de Afganistán, reflejaban las diferencias entre aquellos que defendían una OTAN regional y otros que trataban de impulsar una OTAN global. Además, también estaba en discusión el número de recursos destinados y el grado de implicación militar en las misiones asignadas a la gestión de crisis en relación a la defensa; el grado y número de desarrollo de capacidades y por quién. Por último, las propias diferencias en la ISAF con respecto a las misiones que se deben llevar a cabo, esto es, principalmente en relación a las operaciones de contrainsurgencia o a enfatizar más en los medios civiles y en la dotación local de capacidades de reconstrucción estatal.⁸⁷ Posteriormente por parte de la ACT, el Comité Militar y el Estado Mayor así como el Mando Conjunto de Fuerzas estadounidense se trató de revitalizar sin éxito esta línea de trabajo sobre la que se había estado sosteniendo y conduciendo la transformación de la organización en el campo de la gestión de crisis; debido a su incapacidad de proponer unas respuestas rápidas a las prioridades en el desarrollo de capacidades se produjo un desbordamiento de los acontecimientos y condujo a la ineficacia las pretensiones de hacer de este modelo el pilar sobre el que apoyar el proceso.

No será entonces hasta la Cumbre de Riga de 2006, donde la Declaración resultante subrayará la voluntad de los distintos gobiernos para continuar con la transformación permanente de las capacidades y los canales de información OTAN durante el desarrollo de una misión de gestión de crisis y del fomento

⁸⁶ James Mattis, *Assessment of Effects Based Operations*, Memorandum for U.S. Joint Forces Command USJFCOM (2008, 14 Agosto), <http://smallwarsjournal.com/blog/assessment-of-effects-based-operations-updated> (última consulta: 03/02/2016)

⁸⁷ Peter Viggo Jakobsen, "Right Strategy, Wrong Place-Why NATO's Comprehensive Approach...*Op. Cit.*

de la cooperación con otras organizaciones y socios de inteligencia (Punto 2, *Riga Summit Declaration*, 2006).⁸⁸ Esta cumbre supone un giro importante con la presentación del proyecto *Comprehensive Political Guidance*, aprobado el 21 de Diciembre de 2005. Este documento provee a la organización de un marco y una dirección política formalizados que la dotara de mecanismos más dinámicos de transformación permanente; establecía para los próximos 10–15 años las prioridades estratégicas en el desarrollo de capacidades, planeamiento e inteligencia (Punto 2, *Riga Summit Declaration*, 2006).⁸⁹ Así en el año 2006 la OTAN acoge y comienza a definir progresivamente un modelo integral que encuadre con las particularidades de la organización. La apuesta por renovar el modelo sobre la base de las misiones no-Artículo 5 ha derivado en la inclusión del Enfoque Integral como línea estratégica central. De esta manera, el proceso que comenzó en Praga con un carácter particularmente político ha ido experimentando un proceso de formalización y conceptualización que han resultado en la noción de Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*, CA) concebido para consolidar la instalación de los mecanismos las misiones de gestión de crisis.

En primer lugar, el documento (*Comprehensive Political Guidance*) consolida una vez más el consenso sobre la evolución del contexto estratégico tal que se afirma con pretendida rotundidad que la OTAN ya no contempla únicamente las amenazas militares a gran escala sobre el territorio de los Estados parte. Por el contrario, estima que las amenazas de hoy comprenden inestabilidad, rivalidades étnicas o religiosas, recursos naturales, proliferación de armas de

⁸⁸NATO, *Riga Summit Declaration*, (2006, 29 Noviembre) <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>. (última consulta: 03/02/2016)

⁸⁹Ibid.

destrucción masiva, Estados fallidos, genocidio, emigración, crimen organizado, ciberataques y terrorismo.⁹⁰

En segundo lugar, propone tres puntos vertebrarán los requerimientos de capacidades. Teniendo como punto de encuentro el contexto que se acaba de señalar, los requerimientos se centraron en el desarrollo de fuerzas expedicionarias y en capacidades que permitan hacer efectivo su despliegue, su sostenibilidad en el tiempo, particularmente en relación a la NRF; todo ello entendido de manera amplia y adaptable.

- a) El Proceso de planeamiento de defensa de la OTAN (NDPP)⁹¹ nace con este fin. El NDPP comprende un cierto número de ámbitos como armamento, planeamiento civil de emergencia, consultas, dirección y control, logística, recursos, y nuclear fuerza de planeamiento.

A partir de los acuerdos del CPG, se acordó la creación de dos instancias:

- b) Se crea el *Ministerial Guidance* en Junio de 2006 como la instancia donde se concretarán los detalles y aspectos tácticos concretos para el desarrollo de operaciones a pequeña escala en el marco de operaciones a gran escala así como en coherencia con esta y con las estrategias propuestas en el propio CPG. Así mismo, el *Ministerial Guidance* se encargará de redefinir el aspecto táctico en función de las transformaciones permanentes que se le supone en el plano estratégico general del anterior.

⁹⁰ NATO, *Comprehensive Political Guidance*, (2006, 29 Noviembre) http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_56425.htm?selectedLocale=en. (última consulta: 03/02/2016)

⁹¹NATO, "NATO Defence Planning Process," (2009, Junio) [en línea] http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm (última consulta: 03/02/2014)

- c) El Mecanismo de gestión del CPG se estableció en Febrero de 2006 para el desarrollo de nuevos usos de las capacidades de la CPG para futuras misiones. Monitorización y evaluación de las capacidades actuales y la identificación, desarrollo y entrega de las capacidades necesarias para la mejora de procesos.⁹²

Estos programas contribuyen al desarrollo de un modelo integral de tecnologías de intervención (gestión de crisis), siendo tratados nuevamente en 2008, esta vez en la Cumbre de Bucarest.

El documento *Bucharest Summit Declaration* 2008 refleja por aquel entonces en el punto 44 el marcado proceso de consolidación institucional y de capacidades militares y de programas para la mejora de la resiliencia de las unidades OTAN (a fin de que se muestren más sostenibles, interoperables y flexibles). A continuación en su punto 45 se apuesta por una mayor profundización en el impulso a las Fuerzas de Respuesta Rápida, mejora en los procesos de diseño estratégico en distintos ámbitos militares y apoyo a las iniciativas multinacionales en este ámbito, mejora procesos del ámbito de la logística multinacional, mejoras en la red de transmisión de información y vigilancia, gestión y control integral de diferentes unidades en un escenario, procesos de estandarización y adiestramiento de unidades; mejora de las condiciones de la industria de defensa, la eficiencia y eficacia procesos y de diseño estructural de la organización.⁹³

⁹²NATO, *Comprehensive Political Guidance...*Op. Cit.

⁹³NATO, *Bucharest Summit Declaration*, (2008, 3 de Abril), Puntos 44–50 http://www.nato.int/cps/in/natohq/official_texts_8443.htm (última consulta: 03/02/2016)

En la Cumbre de Estrasburgo–Kehl celebrada en 2009, el Enfoque Integral emergía con fuerza y pasaba a ocupar un lugar central en el proceso de transformación aunque se mantuvieron los programas antes señalados de comunicación, operatividad, planeamiento estratégico y las NRF.⁹⁴ Los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron el desarrollo de capacidades para fines civiles y el uso también de medios civiles con el propósito, descartado en documentos anteriores,⁹⁵ de potenciar las posibilidades de la organización. Se consolida, por lo tanto, una OTAN con vocación global que venía gestándose años atrás en la medida en que las operaciones de gestión de crisis, estabilización, prevención de conflictos y reconstrucción formaban una posibilidad real de acción.

En la Cumbre de Lisboa de 2010, el Concepto Estratégico consolida al Enfoque Integral como modelo fundamental desde el que se pretende articular la gestión de crisis, sin olvidar que ésta se reconoce como una de las tareas nucleares (Core Tasks): la defensa colectiva (íntegra defensa y disuasión del CE 1999), la gestión de crisis y la seguridad cooperativa (íntegra la seguridad y la asociación del CE 1999).⁹⁶ En otra relación de cosas, el compromiso de los Estados parte cuando se apuesta por *“desplegar fuerzas militares robustas donde y cuando nuestra seguridad lo exija, y para ayudar a promover una seguridad común*

⁹⁴NATO, *Strasbourg / Kehl Summit Declaration*, (2009, 4 Abril) http://www.nato.int/cps/in/natohq/news_52837.htm?mode=pressrelease (última consulta: 03/02/2016)

⁹⁵NATO, *Comprehensive Political Guidance...* Op. Cit.

⁹⁶NATO, *NATO Strategic Concept*, (2010, Noviembre) http://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf. (última consulta: 03/02/2016) La defensa colectiva integra las tareas de defensa y disuasión identificadas en el anterior CE 1999 y la seguridad cooperativa integra las tareas de seguridad y la asociación del anterior CE 1999. Se descarta esta vez las consultas como tarea nuclear en la OTAN.

con nuestros socios en el mundo”⁹⁷ presenta de entrada implicaciones directas en la redefinición del espacio geopolítico con implicaciones a múltiples escalas. Supone, en cualquier caso una dispersión diferente de las tecnologías de regulación y, con esto, se repliegan las posibilidades de sujeción de las poblaciones en las zonas de crisis. En base a este giro, la voluntad para dotarse de tecnologías y procedimientos para una intervención en cualquier punto del espacio global supone una afirmación de un mayor grado aparente. En relación a la gestión de crisis, el CE 2010 señala al enfoque integral como el modelo que debe conducir el desarrollo de capacidades de la OTAN en este ámbito. Se debe recordar que la gestión de crisis según la OTAN comprende labores de prevención de conflictos, gestión de crisis, estabilización y reconstrucción, pero también se acordó, aparte de afirmar su apuesta por dotarse de capacidades de gestión de crisis, la inclusión por primera vez de manera oficial: el desarrollo de una modesta capacidad civil de gestión de crisis (Punto 25, párrafo 3), las actividades de contrainsurgencia (Punto 25, párrafo 2); y la colaboración con entidades y organizaciones locales sin ayuda exterior (Punto 25, párrafo 5).⁹⁸ La incorporación al modelo integral de estas tres tareas, o posibilidades de articulación, supusieron un avance respecto de los años anteriores cuando había, todavía se producen, resistencias por parte de algunos Estados parte a ampliar los instrumentos de gestión de crisis de la organización más allá del uso de instrumentos estrictamente militares. En el mismo orden de cosas, se oponen a la capacitación de instrumentos civiles de gestión de crisis y la inclusión de estos en los procesos de flujo de información para la instalación de una operatividad en red más integrada. Aunque

⁹⁷ Ibid., 5.

⁹⁸ Ibid., punto 25.

actualmente el Enfoque Integral no ha sido definido todavía en una dimensión tal que nos permita acordar los límites de su instalación (no sería tan absurdo exigir una definición más completa, al menos más concreta), en consonancia con lo afirmado en este y en epígrafes anteriores, podría plantearse el enfoque integral no como modelo solamente, sino como un modelo compuesto por toda una serie de elementos flotantes que posibilitan márgenes más amplios para la conformación de un mayor número de procesos combinados de modulación del dispositivo de seguridad en Europa.⁹⁹

Más recientemente, el *Readiness Action Plan* de la OTAN, ofrece algunas evidencias del avance la Organización sobre los cambios estratégicos que está experimentando. Aprobado por los Estados parte del Tratado en 2014, el *Readiness Action Plan* se encuadra en un contexto de tensión con la Federación Rusa a raíz de la situación de crisis en Ucrania. El plan estipula la puesta en marcha de un paquete de medidas de tipo *comprehensive* de acuerdo con la definición del entorno de seguridad expuestas en múltiples documentos y antes referida. El espacio de actuación comprende el entorno próximo de los Estados parte. Con ello se incluye, no solamente el conocido como espacio postsoviético, también el norte de África y Oriente Medio. El *Readiness Action Plan* se articula sobre dos principios: medidas de aseguramiento y medidas de adaptación. La primera tiene como objetivo la contención y el aseguramiento y la segunda, la transformación estratégica a largo plazo con sus correspondientes transformaciones operativas. Las medidas de aseguramiento variarán de forma dinámica en función de la variación del entorno. Además

⁹⁹Se entiende que esta posibilidad de modulación no alcanza todavía a todos los ámbitos situados bajo el criterio propiamente nominal de las organizaciones internacionales, esto es, la OSCE y la ONU. Más complejo, si cabe, resulta el análisis de cada Estado y del conjunto desde una perspectiva comparada.

del aumento del número de afectivos, fuerza aérea y la instalación de un dispositivo de vigilancia permanente en los Estados bálticos y en el Mar Negro y Mediterráneo, se llevará a cabo ejercicios conjuntos con fuerzas multinacionales, tanto en el marco multilateral de la OTAN como bilateral. Las medidas de adaptación incluyen una Fuerza de Respuesta Rápida OTAN (*NATO Response Force*, o NRF en sus siglas en inglés), que será readaptado con el objetivo de aumentar su movilidad y capacidad de respuestas en un breve periodo de tiempo. La creación de una nueva fuerza de reacción rápida “*Spearhead Force*”, referida como *Very High Readiness Joint Task Force*, con apoyo por mar, aire y fuerzas especiales.¹⁰⁰ El establecimiento de instalaciones multinacionales para el mando y control para el planeamiento y ejercicio de fuerzas multinacionales formado por Estados parte próximos al flanco Este. También se incluyen ejercicios de gestión de crisis entre una amalgama amplia de medidas.

Tras el análisis de *Readiness Action Plan* se pueden identificar múltiples indicios que evidencian presencia de una racionalidad derivada (y también constituyente) del modelo de seguridad desarrollado más arriba. En ella se pueden observar dinámicas que responden a la lógica interestatal pero también de gestión de crisis y, como se verá a continuación, de una lógica gobierno–población. Así, en su visita a Noruega del Secretario General Embajador de la OTAN Alexander Verhbow a propósito de la *Leangkollen Conference* se observa una lógica de medida de los riesgos de tal manera que, si bien no se pretende evitar del todo, se calcula unos umbrales para la

¹⁰⁰ Las capacidades y plazos pueden consultarse con más detalle entre otras fuentes en: NATO, “NATO’S Readiness Action Plan,” (2014, Diciembre) http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_06/20160614_1606-factsheet-rap-en.pdf. (última consulta: 03/02/2016)

activación de una intervención en caso necesario. La necesidad de un dispositivo de despliegue rápido y limitado como es el NRF tras el *Readiness Action Plan*, que pueda operar en cualquier momento y de manera flexible tal y como lo exija el riesgo, es un buen indicador de dicha tendencia. En esta línea, el Secretario General Embajador de la OTAN afirmaba lo siguiente:

“It will ensure that our forces can deploy quickly to deal with any challenge. It will increase the number, size and complexity of our exercises. And it will enable rapid reinforcements should they be needed, facilitated by forward-based command and control and logistics units on the territory of our Eastern allies.” Se dispondrá de una red de información permanente para el control y seguimiento. “In this new environment, NATO’s security is not an optional extra, or a rain check for some future date. We must implement the Readiness Action Plan and the Defense Investment Pledge – in full and on time. [...]With Germany and the Netherlands, Norway is in the lead in establishing the new Interim Very High Readiness Joint Task Force, the so-called ‘Spearhead Force’. This will allow NATO to respond in a matter of days to any attack on NATO territory, and lay the basis for the permanent Spearhead Force that we expect to declare operational at our Warsaw Summit next year.”¹⁰¹

En referencia a otros elementos del modelo y a partir de un caso real como es la crisis abierta en Ucrania, la lógica en torno al gobierno de poblaciones se evidencia en la medida en que no se refiere a la construcción de la paz entre las partes, sino al restablecimiento de la estabilidad. El estado deseado de estabilidad es compatible, como se ha dicho, con la existencia de riesgos medidos en lugar de la hablar de la paz en sí misma. De este modo afirma con respecto a la crisis en Ucrania: “The more stable they are, the more secure

¹⁰¹Declaraciones del Vicesecretario General OTAN, Alexander Vershbow. “Prospects for NATO-Russia relations”: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_117055.htm (última consulta: 03/02/2016)

we are. So helping Ukraine, Georgia and Moldova – to strengthen their military forces, reform their institutions and modernize their economies – is not an act of generosity; it is in our fundamental strategic interest.”¹⁰²

En lo que se refiere al buen gobierno y a la focalización en la construcción de ambientes (*milieu*) que permitan reducir los riesgos de acuerdo con el diseño de la economía-política dominante.

“NATO is doing its part. To help Ukraine to modernize and reform its armed forces, we have launched five Trust Funds to assist in areas like command and control, logistics, cyber defense and military medicine. We are sending more advisors to Kyiv and will be carrying out exercises with Ukraine’s armed forces. And we are helping Moldova and Georgia to strengthen their defense capacity in similar ways and, in Georgia’s case, to help it prepare for future membership in the Alliance. But this defense assistance, like economic support, is only one side of the coin. These countries have to keep their commitments to fight corruption, take hard economic decisions, reach out to their minorities, and build efficient, transparent institutions. Only with these reforms can our help be effective.”¹⁰³

Las referencias a la lucha contra la corrupción, la necesidad de tomar medidas económicas, la toma en consideración de minorías y la consecución de instituciones transparentes, todo ello en un contexto discursivo claramente securitario por cuanto provienen de la OTAN, ilustra perfectamente la relación de la seguridad con el buen gobierno que siempre ha acompañado a la tradición liberal.

¹⁰²Ibid.

¹⁰³Ibid.

En ningún caso, se debe obviar la relación compleja e inestable que se reproduce en el conjunto de instancias desde las cuales los distintos estadistas de los Estados parte, académicos y profesionales se disputan en los procesos de toma de decisiones las líneas estratégicas que debe tomar la transformación de la OTAN, desde las que se formula y conjuran finalmente el modelo imperante. Advirtiéndolo último, se presenta entonces en este análisis una gestión de crisis cuyo vector trata de conformar una todo integral.

Como se ha ido reiterando, el desarrollo actual del Enfoque Integral surge de la necesidad de responder a las problemáticas que han ido enunciándose y sujetando todo lo ubicado en el ámbito de la seguridad desde 1990. Previamente, la OTAN ha tratado de introducir un modelo de coordinación de las tecnologías de gestión de crisis tales como el Planeamiento y Acción Concertados o el modelo Operaciones Basadas en los Efectos. Finalmente, está siendo la apuesta por el Enfoque Integral la que rige el devenir del momento actual.

El Enfoque Integral se presentó a partir de ese momento como el modelo que dotará de sentido, orden y forma a los usos de los instrumentos OTAN. A la relación de esta con los instrumentos de otras organizaciones internacionales, con los gobiernos de los EEMM individualmente considerados y con los actores civiles. Entonces la voluntad de gobierno, estabilización, reconstrucción y desarrollo de los estadistas en el marco OTAN, la seguridad integrada parece buscar un mayor peso de los aspectos civiles y de policía, mostrándose como un instrumento buscado y al que aspiran avanzar distintas organizaciones. El enfoque integral, como veremos a continuación, representa un modelo pensado para la generación de nuevos procedimientos de

planeación y coordinación permanente que ha proliferado a otras organizaciones, las cuales presentan sus propias combinaciones y procedimientos a fin de potenciar sus marcos estratégicos de gobernanza de los conflictos y las crisis.

7.2.3. La expansión del enfoque integral y su centralidad en los modelos de gobernanza de la seguridad: el caso de la ONU, OSCE y la Unión Africana

La convergencia conceptual entre organizaciones gubernamentales en el área de la seguridad, como es el caso del enfoque integral destaca al mismo tiempo por su multiplicidad de singularidades en su definición y operacionalización. Sin embargo, las posibilidades estratégicas de cada organización han encontrado vías para su coexistencia en múltiples casos y conformando así, un complejo de posibilidades en el que el enfoque integral parece incidir.

Se repasarán las distintas definiciones de enfoque integral, presentando en primer lugar la definición desarrollada por la ONU, seguido de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y finalmente atenderemos al caso de la Unión Africana.

El artículo 21 TEU recuerda que el multilateralismo forma parte nuclear de la acción exterior de la UE. En este sentido, la ESS 2003 afirmaba que no hay problemas a las que la UE pueda responder en solitario. “Las amenazas a las que hemos aludido son amenazas comunes, que compartimos con nuestros socios más cercanos. La cooperación internacional es un imperativo. De tal manera que añade que “Es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y

de asociaciones con agentes clave.” El papel de la gestión de crisis responde a la definición que se propone, pues se hace referencia a una serie de amenazas y riesgos no tradicionales, que en el marco actual se articulan mediante mecanismos de gobernanza para la gestión normalizada de los fenómenos internacionales y mediante la cooperación en el campo de la gestión de crisis cuando se trate de una emergencia fuera de los marcos ‘normales’ esperados. En este sentido, la UE dispone de marcos de cooperación con Noruega, Islandia, Turquía, Canadá, Serbia, Montenegro y Ucrania con disposiciones para la cooperación y participación en las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE y disposiciones especiales para la participación de aliados europeos no pertenecientes a la UE en las operaciones militares de la UE, de conformidad con la autonomía de decisión de la UE. Igualmente, Estados Unidos participa en misiones de la PCSD en Kosovo y en mayo de 2011, la UE acordó el establecimiento de un marco de cooperación con el fin de reglar la participación estadounidense en las operaciones de gestión de crisis.

La UE y las Naciones Unidas cooperan de manera importante en el campo de la gestión de crisis. De una parte, las operaciones de la UE encuentran respaldo bajo el paraguas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y esta se apoya en las capacidades de la PESC/PCSD sobre el terreno durante el desarrollo de acciones de ambas organizaciones en una misma región, fundamentalmente en África. Una colaboración que ha sido formalizada con la Declaración conjunta (*Joint Declaration EU-UN*) de 2003.¹⁰⁴ Ese mismo año

¹⁰⁴ United Nations - European Union, *Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, (2003, 24 Septiembre) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/77348.pdf. (última consulta: 03/02/2016)

fue creado el *EU-UN Steering Committee on Crisis Management*, formado por representantes de ambos aparatos de gestión de crisis.

Se ha apuntado más arriba el encuadramiento del marco estratégico y operativo de la Unión Europea y de la OTAN bajo el paraguas de las Naciones Unidas, en el que se dirimen con sus órganos y procedimientos las decisiones que pesarán sobre las distintas coyunturas atribuidas a la competencia del Consejo de Seguridad. Igualmente, una seriación del pretendido desarrollo y protagonismo tras la guerra fría de los mecanismos reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas señala, como es comúnmente sabido, la falta de acuerdo y voluntad de las grandes potencias mayormente y la ineficacia experimentada de los medios ONU en distintas crisis en los Balcanes y en África, por otra parte estudiadas y en profundidad por numerosos académicos y profesionales.

Atendiendo a los pasos que han sido trazados en este capítulo y a partir de la relación de estos, no resulta pertinente aquí acometer un análisis de los momentos en el diseño estratégico y operativo, sin abandonar las coyunturas políticas de cada momento. Se busca hacer un recorrido por la formación del enfoque integral en las Naciones Unidas.¹⁰⁵

El documento *Note of Guidance on Integrated Missions* propone el término *integrated missions* (misiones integradas), semejante al enfoque integral en cuanto a la nomenclatura se refiere; si bien esta última ha trascendido como traducción y término consensuado del inglés *Comprehensive Approach*.

¹⁰⁵ Para un análisis de las relaciones entre la UE y las Naciones Unidas, véase: Antonio Blanc Altemir (dir.), *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea. Seguridad, Cooperación y Derechos Humanos*. (Madrid: Editorial Tecnos, 2013).

Una misión integrada está basada en un plan estratégico común y una comprensión estratégica de las prioridades y tipos del programa de intervenciones que necesitan ser llevadas a cabo en varias etapas de procesos de recuperación. A través de procesos integrados, el sistema de Naciones Unidas busca maximizar su contribución a países que emergen de conflictos mediante la implicación de sus distintas capacidades de una manera coherente y mutua de apoyo.¹⁰⁶

Una misión integrada se caracteriza por presuponer una comprensión estratégica de las partes y del conjunto común, esto es, que cada parte estratégica comprende el todo pero actúa en función de su propia trayectoria o espacio competente. Este objetivo estratégico resulta de la voluntad de configurar el sistema de Naciones Unidas para la consecución de una comprensión compartida de los mandatos y funciones de varios elementos de la presencia de la organización en un Estado así como herramienta para la maximización de su efectividad.¹⁰⁷ Entonces, en consonancia con el modelo del enfoque integral propuesto, la formación resultante en cada caso derivará del contexto o entorno estratégico formado a partir de los procedimientos de análisis y evaluación realizados por los organismos de esta en un territorio y momento en cuestión.

La decisión de revisar el modelo de planeamiento multidimensional en las misiones de gestión de crisis se reafirma posteriormente con la publicación en

¹⁰⁶Texto original: "An Integrated Mission is based on a common strategic plan and a shared understanding of the priorities and types of programme interventions that need to be undertaken at various stages of the recovery process. Through this integrated process, the UN system seeks to maximize its contribution towards countries emerging from conflict by engaging its different capabilities in a coherent and mutually supportive manner." United Nations, *Note from the Secretary-General, Guidance on Integrated Missions*, párrafo 4, (2006, Febrero) https://undg.org/wp-content/uploads/2016/09/Guidance-on-the-role-of-SRSG-and-DSR-SG_RC_HC.pdf. (última consulta 19/02/2016)

¹⁰⁷United Nations, *Integrated Missions Planning Process (IMPP). Guidelines Endorsed by the Secretary-General*, (2006 Junio), [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/UN_IMPP_Guidelines_\(2006\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/UN_IMPP_Guidelines_(2006).pdf). (última consulta 19/02/2016)

2008 del documento *Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* elaborado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (*Department of Peacekeeping Operations*) y el Departamento de Apoyo de Campo (*Department of Field Support*).¹⁰⁸ En dicho documento reconoce que la prevención de conflictos o el establecimiento de la estabilidad a partir de una situación de conflicto, que debe estar participada por una amplia amalgama de actores y donde las prioridades deben estar repartidas claramente en función de los objetivos, que deben ser comunes; se muestra en este sentido una especial incidencia en el planeamiento, el cual se dice que debe de ser integrado. El principal objetivo señalado de las misiones integradas ONU pone la atención sobre la inclusión de todos los actores pertinentes para el proceso de planeamiento, en su proceso de diseño y deliberación donde las autoridades y los evaluadores apropiados traten de desempeñar un papel impulsor de y planeamiento integrados como noción apropiada por parte de los primeros.¹⁰⁹

Al igual que en los modelos de la Unión y de la OTAN, la articulación de las acciones de la ONU en este ámbito se sustenta en el *Integrated Mission Planning Process* (IMPP, Proceso de Planeamiento de Misiones Integradas) que relaciona las líneas de actuación para el planeamiento de todas las misiones integradas y para la evaluación de las misiones en curso.¹¹⁰ Una vez más, la exigencia del diseño de un modelo flexible, que tenga en cuenta su capacidad de adaptación

¹⁰⁸ Department of Peacekeeping Operations Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, (2008), 53, http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf. (última consulta 19/02/2016)

¹⁰⁹ Ibid., 55.

¹¹⁰ Vid. Department of Peacekeeping Operations, *Integrated Mission Planning Process (IMPP)* (2004, Enero) Heads of Mission Conference, <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/fn/multidimensional-andintegrated/integratedmissionplanningprocess.pdf>. (última consulta 19/02/2016)

a las particularidades de cada objeto de intervención no es diferente en el caso de Naciones Unidas. No debe obviarse las dificultades que presenta el salto a las operaciones integradas cuando entra a formar parte de la relación entre agencias del sistema de Naciones Unidas de tipo civil como las participantes de la ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo con los actores parte en los operativos militares –sin descartar del análisis las fricciones entre cada uno de estos ámbitos. Los problemas de indefinición del modelo y de falta de avances en la puesta en práctica y concreción de éste refleja que no solamente la UE y la OTAN se encuentran con estas y otras cuestiones, sino que indistintamente también se presentan como una característica del sistema de Naciones Unidas.¹¹¹ La trayectoria de las misiones integradas derivará de la mano del Secretario General Ban Ki-moon en una apuesta más conceptual que orgánica donde los procesos deberían ser perfeccionados para la mejora de los mismos (en su forma integrada), a diferencia de la apuesta más completa si comparamos el caso ONU con los dos modelos antes referenciados.¹¹²

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa figura como la organización regional más extensa territorialmente, concita a un mayor número de población y de Estados parte. La OSCE no ha sido una excepción en los procesos amplios y particulares que las tendencias identificadas y seriadas más arriba han ido revelando sobre las transformaciones que la seguridad, como concepto inaprehensible, muestra evidencias sobre el tipo de dispositivo que se está instalando en la Europa de hoy. En el ámbito del desarrollo de un modelo integrado de seguridad, la OSCE (antes CSCE) ha

¹¹¹ Jorge Ortega Martín et al., *De Las Operaciones Conjuntas a Las Operaciones Integradas. Un Nuevo Desafío Para Las Fuerzas Armadas* (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2010), 33.

¹¹² *Ibid.*, 32.

sido la primera en apostar por una vía cooperativa e integrada con la participación de los Estados parte.¹¹³

La apuesta por dotarse de una seguridad integrada ha ido de la mano de la incorporación progresiva de las misiones de gestión de crisis, prevención de conflictos y mecanismos de alerta temprana y protección de derechos humanos desde los años posteriores al desmantelamiento de la URSS.

Una demostración explícita por el desarrollo de un modelo basado del enfoque integral se encuentra en el documento *I. OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century* elaborado en Maastricht en 2003 donde se recoge en su punto 4 que la OSCE apuesta por un concepto integral de la Seguridad en el que los derechos humanos y las libertades fundamentales, la democracia y el Estado de derecho. Mientas que la prevención de conflictos medía a partir de indicadores derivados de la fortaleza de las instituciones y del cumplimiento del Estado de Derecho, promoviendo la consecución de niveles de estabilidad “aceptables”. Un avance más significativo suscita el punto 8 donde, tras presentar el entorno de seguridad de la organización, manifiesta la claridad con la que el modelo integrado propio de la OSCE preserva su entera validez, siendo aconsejable no solo conservarla sino también potenciarla; reconocen, como es habitual, identificar previamente una amplia gama de problemáticas que revierten como punto de partida y de retorno en la construcción y aplicación posterior del mencionado modelo.¹¹⁴

¹¹³Ibid., 53.

¹¹⁴OSCE, *OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century*, (2003), <http://www.osce.org/mc/17504?download=true> (última consulta: 20/02/2014)

En síntesis, para focalizar en el núcleo del enfoque integral de la organización, podría retroceder hasta punto 1 donde se afirma:

“1. El entorno de seguridad desarrollada en los primeros años del siglo veintiuno crea nuevos desafíos para todos, incluyendo la OSCE. [...] y su concepto multidimensional de la seguridad común, integral, cooperativa e indivisible. La Organización sigue comprometida para un área OSCE más integrada, libre y democrática sin líneas divisorias.”¹¹⁵

La Estrategia de Maastricht (*Maastricht Strategy*) representa uno de los documentos clave al identificarse posteriormente como así lo han reflejado decisiones subsiguientes de la organización.¹¹⁶ Estas ponen el foco sobre emergencias desestabilizadoras que trasciendan los ámbitos estancos políticos o militares, económicos, medioambientales o humanos en la región OSCE o fuera de ella, otorgando más peso a estas emergencias debido a la percepción de la decreciente probabilidad de asistir a un enfrentamiento armado a gran escala.¹¹⁷ Si bien no se profundizará en dicho documento, a efectos de la investigación, la Estrategia de Maastricht consolida el proceso de modulación del aparato de gestión de crisis de la Organización en la clave estratégica más consensuada de las últimas dos décadas. En la misma línea, la vinculación entre el enfoque integral y la seguridad humana está presente también aquí; lo

¹¹⁵ Texto original: “1. The evolving security environment in the early twenty-first century creates new challenges for all, including for the OSCE. The OSCE will meet such challenges on the basis of important strengths, namely its broad membership, from North America to Europe and parts of Asia, and its multidimensional concept of common, comprehensive, co-operative and indivisible security. The Organization remains committed to a free, democratic and more integrated OSCE area without dividing lines.” en: Ibid.

¹¹⁶ OSCE, *Las cumbres de la OSCE en épocas de transformación* (OSCE Magazine, 2010), <http://www.osce.org/es/magazine/2010/4?download=true>.

¹¹⁷ OSCE, *The OSCE Concept of Comprehensive and Co-Operative Security An Overview of Major Milestones*, (2009, Junio) <http://www.osce.org/cpc/37592?download=true>. (última consulta: 20/02/2016)

cual no deja de corroborar el papel articulador que ha ejercido en el campo de la seguridad.¹¹⁸

En el plano de la colaboración entre organizaciones internacionales, la OSCE no se distancia significativamente de las manifestaciones de otras organizaciones internacionales de seguridad en Europa sobre la necesidad cooperar. La Declaración de la Cumbre de Helsinki de 1992 *El desafío del cambio* representa un punto un pliegue en el que se reconfigura la trayectoria de la OSCE y que servirá de base para que en las reuniones posteriores (Cumbre de Continuidad 1992, Consejos Ministeriales de Estocolmo 1992 y de Roma en 1993 comenzará a desarrollarse la capacidades de la entonces CSCE: la prevención de crisis, gestión de crisis y reajustes en la disposición de las tecnologías operacionales. La Declaración de la Cumbre de Helsinki recoge esta voluntad en su punto 10 concretamente. En ella se menciona la OTAN, la Unión Europea Occidental, la Unión Europea y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) entre otros.¹¹⁹ Más bien, la autoexigencia de cooperación entre las organizaciones aquí analizadas en cuyos marcos estratégicos (no superpuestos, sino plegados) parecen presentarse un correlato más claro sobre la subsecuente necesidad de implementar vías de cooperación. En este punto la OSCE presenta cierta particularidad interna pues está compuesta actualmente por 57 Estados, más allá de la coincidencia entre EEMM de la Unión y los Estados parte de la OTAN así como el carácter más general (menos regional, menos focalizado en Europa) de la ONU. Desde otras perspectiva, la declaración de Helsinki de 1992 recoge por primera vez en su

¹¹⁸ Ibid., 12.

¹¹⁹ CSCE, *Documento de Helsinki 1992. El desafío del cambio*, (1992, Junio) <http://www.osce.org/es/mc/39535?download=true>. (última consulta: 20/02/2016)

punto 21 (La CSCE y la gestión del cambio), donde se señala que el enfoque integral de la seguridad había sido presentado como modelo de la organización en el mismo acta final de la CSCE.¹²⁰ Más adelante, en esta misma Declaración, se introduce en el punto 16 (I. Fortalecimiento de las Instituciones y estructuras de la CSDE) la posibilidad de la creación de grupos *ad hoc* de apoyo al Presidente en la esfera particular de la prevención de conflictos, gestión de crisis y solución de controversias. El capítulo III titulado *Pronta Alerta, Prevención de Conflictos y Gestión de Crisis (con inclusión de misiones de encuesta y de relatores y de mantenimiento de la paz de la CSCE) arreglo pacífico de controversias*, desarrolla más ampliamente y concreta los aspectos relacionados con los ámbitos apuntados; con especial incidencia a partir del punto 12, *Instrumentos de prevención de conflictos y gestión de crisis*.¹²¹

Sin embargo, la activación y avance de los procesos de definición del modelo integral en el seno de la OSCE, en sus distintas dimensiones, no está exento de dificultades. La indefinición de la OSCE representa, de manera no muy distinta también persigue a la UE y a la ONU, el punto de convergencia que resulta de la disparidad y diversidad entre los Estados miembros por un lado y la complejidad en los procedimientos en las deliberaciones, tomas de

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Especial atención merecen los capítulos: V, Foro de la CSCE de Cooperación en Materia de Seguridad; VI, La Dimensión Humana; VII, Cooperación Económica; VIII, Medio Ambiente y IX, La CSCE y la Cooperación regional Transfronteriza. Si bien no se sitúan directamente bajo la directriz del ámbito de la gestión de crisis, sí ofrece buena cuenta de la amplitud adelantada y avanzada de la OSCE con respecto a las demás formas gubernamentales internacionales en el ámbito de la seguridad, de su potencial y de su apuesta por el desarrollo de un modelo integral de seguridad con una trayectoria más dilatada. Coherente, por otra parte, con la serie genealógica de gobierno vinculada a la gestión de las crisis y que, a partir de la década de los 80, con la progresiva transposición de la instalación liberal, en su deriva *Neo*, transformará de manera explícita los mecanismos de regulación globalizante que se ha trabajado y propuesto más arriba.

decisión e implementación por otro y que socaba finalmente las posibilidades de avanzar en una definición operativa.

La evolución de la OSCE parecía en los años noventa convertirse en el complemento paneuropeo de la OTAN. Su trayectoria en cambio no respondió a las expectativas. Tras la Cumbre de Saint-Malo y el Tratado de Ámsterdam antes referidos, la UE pasó a un primer plano como modelo de seguridad que irá ocupando un lugar más destacado con los Consejos Europeos de Colonia, Helsinki con la determinación de los órganos de dirección y militares y Santa María de Feira, donde se fijaron las capacidades civiles disponibles de la Unión y, en consecuencia, un marco en el que los gobiernos podrían tomar como referencia estratégica. Con el tiempo la Unión Europea ha ido asumiendo también capacidades militares de gestión de crisis; supone una trayectoria que, entre otras razones, terminó desplazando la propia OSCE.¹²²

La UE también coopera con la Unión Africana (UA) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europea (OSCE). La relación UE-UA gira en torno a tres elementos consistentes en (i) reforzar el diálogo político; (ii) hacer que la Arquitectura de Paz y Seguridad en África esté plenamente operativa; y (iii) proporcionar financiación previsible para las operaciones de mantenimiento de la paz de la UA.

El cuerno de África representa una de las regiones más inestables en el mundo y después de las Resoluciones de la ONU (especialmente 1814, 1816, 1838,

¹²² Antonio Rafael Rubio Plo, "El enfoque integral de la seguridad en las misiones de La OSCE y de la Unión Europea," en *De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas* (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2010), 51-66.

1846), el Consejo de Seguridad fue llamado a abordar la escalada de piratería en el Cuerno de África.¹²³ De esta manera, África pasó a ser en adelante una especie de laboratorio para el desarrollo de la gestión de crisis internacional de la UE.¹²⁴ Desde el punto de vista institucional, aunque en un principio las relaciones entre África y la UE comenzaron con el Acuerdo de Cotonú y la primera Cumbre África-UE en 2000, la creación del Fondo para la Paz en África (FAP) en 2004 -financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo- representó un modelo y un compromiso para fomentar la paz y la seguridad multilateral en la región después de la Cumbre de la Unión Africana (UA) en 2003. La intención principal de la APF se basaba en la premisa en torno al vínculo de paz y seguridad-desarrollo como condición ineludible para la prosperidad. De acuerdo con la interdependencia entre estos dos conceptos remarcados por el APF, la UE presentó en 2005 su Estrategia de la UE para África con el fin de articular su política exterior en la región y con la intención deliberada de reforzar las relaciones multilaterales en materia de seguridad, que contempla una serie de instrumentos entre los que se encuentra la puesta en práctica de la (APSA) -formulada a fin de crear capacidades según la noción de "soluciones africanas para los problemas africanos". De esta manera, en base a la idea de paz y desarrollo sostenibles de la UA y de otras organizaciones africanas a través de sus propios instrumentos particulares, se adoptó en 2007 la reciente Estrategia Conjunta África-UE (JAES), de la que

¹²³ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1814*, 2008, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1814> (2008); Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1816*, 2008, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1816> (2008).

¹²⁴ Malte Brosig, "EU Peacekeeping in Africa: From Functional Niches to Interlocking Security," *International Peacekeeping* 21, no. 1 (2014): 74–90, doi:10.1080/13533312.2014.899124; Marie V. Gibert, "The EU in West Africa: From Development to Diplomatic Policy?," in *EU Conflict Prevention and Crisis Management, Roles, Institutions and Policies*, ed. Eva Gross and Ana E. Juncos (London: Routledge, 2011), 103–16.

derivan los planes de acción posteriores.¹²⁵ Uno de los principales ámbitos estratégicos de JAES desde la perspectiva de la política exterior y de seguridad fue la posibilidad de establecer lo que se ha convertido en el actual marco de cooperación multilateral dentro de la región, en términos de cooperación internacional y simétrica a largo plazo. Como resultado, hay evidencia desde una perspectiva discursiva que la UE está comprometida a apoyar la estabilidad del continente a través de la prevención de conflictos y la consolidación de la paz en cooperación con APSA.

7.3. Conclusions. The present strategic framework of the EU transformative power: the regulative principles and technological apparatus of the EU security governance model

The analysis of the comprehensive approach of security to the strategic-technological structure that configures the ideational ground of the EU security community, presents a series of structural principles that allow us to understand the process of rationalization of the capacities and resources of the complex EU/MSs.

As it was seen, the comprehensive approach emerges in a context of increasing awareness of security communities in Europe about the increasing complexity of the environment, which overflows the security apparatus of governmental complexes. As the environment presents increasing connectivity, government complexes have equally tried to move toward a greater connectivity, i.e. an integrated connectivity of security tools. According to this trend, then, the analysis of the instruments and official

¹²⁵ Africa-EU, *The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*, (2007, December) http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf. (última consulta: 20/02/2016)

documents that shape the practices of the EU security community provide evidence on some of the principles of rationalisation that condition this process.

Firstly, the following elements are identified: (i) practices for identifying priority elements (critical systemic infrastructures or nodal points); and (ii) surveillance and monitoring practices with the purpose of monitoring crisis situations or observing areas, territories or individuals that represent a potential source of risk or threat (internal or external).

In turn, to the extent that the difficulty of covering and managing the complexity of highly connected environments outside the EU is recognized, (iii) the exercise of security is promoted in the EU neighbourhood through the promotion of resilience and capacity building in stable moments - in general, third parties are responsible for their own security, not forgetting private military and security companies. Finally, to the extent that resources are not available to reach all regions and the exercise of security is externalised, (iv) mechanisms for rapid intervention are established with the objective to intervene in any place and in any situation in case of identification of a potential escalation of events or an ongoing crisis situation.

i) The constitution of critical infrastructures or nodal points (systemic elements).

Critical infrastructures or systemic nodal points involve the identification of vulnerable zones of structural importance. They are configured through a process of identification, classification and differentiation, on which the risk is intended to be less and to remain less exposed to risk or threat due to its

systemic value. To a large extent, it is understood that they play a critical role for the proper functioning of economic-political relations in a given territory or in accordance with a stable international or regional order. In this way, these spaces are identified as priority insofar as they have to be securitised in order to ensure their stability and, subsequently, to ensure the systemic stability of the whole.

Within the framework of the EU, the COUNCIL DIRECTIVE 2008/114/EC of 8 December 2008 *on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection* represents a clear example. It defines the concept of "critical infrastructure" (CI) as "critical infrastructure" means an asset, system or part thereof located in Member States which is essential for the maintenance of vital societal functions, health, safety, security, economic or social well-being of people, and the disruption or destruction of which would have a significant impact in a Member State as a result of the failure to maintain those functions". Afterwards, an EU dimension is added by defining the concept of European Critical Infrastructure or ECI as "critical infrastructure located in Member States the disruption or destruction of which would have a significant impact on at least two Member States.; The institutionalization of critical infrastructures then reveals the underlying objectification of a networked vision of security when it is stated that "the significance of the impact shall be assessed in terms of cross-cutting criteria. This includes effects resulting from cross-sector dependencies on other types of infrastructure", which will be monitored by means of risk analysis: "'risk analysis' means consideration of relevant threat scenarios, in order to assess the vulnerability and the potential

impact of disruption or destruction of critical infrastructure". In this sense, it is added that the protection of the CIs "means all activities aimed at ensuring the functionality, continuity and integrity of critical infrastructures in order to deter, mitigate and neutralise a threat, risk or vulnerability" In 2013, the Commission's working group set as a priority the increased resilience of CIs as part of the EU's Internal Security Strategy as well as the search for and study of interdependencies of the systems around them.

In its external dimension, the EPCIP (European Program for Critical Infrastructure Protection) gave a mandate to the Commission, in its Conclusions of June 2011, for the development of an external dimension of it, in order to enhance cooperation with third countries for the reduction of possible effects on CI and vice versa. The Instrument for Stability (IfS), as an instrument of external cooperation, enables assistance to CI in third States in the fields of international transport (aviation and maritime), energy exploitation and distribution infrastructures and electronic information networks and communication (cybersecurity), which should be in line with external action frameworks with the Maritime Safety Strategy and the directives and policies in different policy areas related to energy, cybersecurity and information and communication technologies (ICT).

ii) Monitoring devices and permanent monitoring in the face of international crises.

A different strategic line that drives the rationalisation of security practices consists of the installation of monitoring and permanent surveillance devices. The aim of these devices is to exercise a control function towards international

crises or potential risks in order to respond to the difficulties of the cybernetic nature of current security. In other words, security practices are focused from this perspective on critical infrastructures (material or symbolic) by excluding in contrast to other areas that are more costly to ensure. On the contrary, these non-critical areas are permanently monitored to verify and measure any potential emergence (or not) of social outbreaks. It is then based on permanent monitoring according to statistical or risk-analysis thresholds, which aims to prevent or activate crisis management and security procedures against any potential international crisis (either within the EU or in the EU neighbourhood).

The Emergency Response Coordination Centre (ERCC) represents an operational centre set up in 2013 from its predecessor Monitoring and Information Center (MIC), which began operating in 2001 as part of the emerging EU Civil Protection Mechanism. In this line, a wide and heterogeneous range of different monitoring crisis rooms are dispersed among EU bodies: the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) in Frontex; Critical Infrastructure Warning Information Network (CIWIN) in DG HOME; the EU Conflict Early Warning System (EWS) in EEAS¹²⁶; the European Cybercrime Centre (E3C) in Europol, the Integrated Situational Analysis and Awareness (ISAA) which can be activated by the General Secretariat of the

¹²⁶ While all these crisis rooms are important and decisive, this particular case represents a paradigmatic example for the monitoring of conflicts as a whole. EEAS, *EU Conflict Early Warning System (Factsheet)* (European Union, 2014), https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/201409_factsheet_conflict_earth_warning_en.pdf.

Council, the EEAS and the European Commission; and, the Intelligence Centre (IntCen) which is part of the EEAS, among others.¹²⁷

iii) The development of rapid response expeditionary instruments.

In relation to the two previous elements, the logical sequence continues with the need to develop flexible and expeditious instruments of rapid response. This type of instruments represents one of the characteristics of the institutionalisation of crisis management structures, designed for rapid deployment in case of a crisis situation within the internal–external continuum (particularly, in the European neighbourhood). This principle of action implies the need to design instruments capable of adapting to the dimensions, dynamics and time of each crisis, whose operations are able to be deployed on the ground and to coordinate operationally with other actors as well as with the higher instances of their organization, as part of a greater ecology of instruments.

The decisions taken in the Council Conclusions of the European Council in December, point 11, agreed to adapt and reinforce the size and capacities according to the situations or requirements, within the EEAS structures. In this regard, it affirms "the High Representative will present proposals in the coming months as regards the establishment of a permanent operational planning and conduct capability at the strategic level, *the strengthening of the relevance, usability and deployability of the rapid response toolbox, [...]*".¹²⁸ The non-use of Battlegroups (or GT 1500) does not respond to their lack of relevance in

¹²⁷ An exhaustive analysis about the progressive formation of networks of crisis rooms within the EU and global networks among international and regional organizations (EU included), see: Pawlak and Ricci (eds), *Crisis Rooms. Towards a Global Network?*

¹²⁸ Author's emphasis.

the current strategic framework, but to the lack of political will. In any case, it is intended to provide flexibility to the concept and to bridge differences between MSs in their use for greater solidarity, by increasing deployment time, number and intensity of exercises and rotation time. As regards funding, it is proposed to review the ATHENA funding mechanism.¹²⁹

iv) Modulation mechanisms: systemic naturalization of crises and diffusion of self-regulation mechanisms against uncertainty.

The strategic framework is complemented by modulation mechanisms with the aim of promoting training on risk and crisis situations in the EU and third parties in periods of certain stability (resilience and capacity building), as well as conflict prevention through development. Its conceptual development through the CFSP/ CSDP framework leads to the systemic naturalisation of crises by promoting self-regulation mechanisms against shocks or crises by third States, international organisations, communities, non-governmental organizations and individuals. As a consequence, another characteristic element of this set of principles is complemented by the increasingly sophisticated installation of a heterogeneous conglomerate of multilateral cooperation frameworks for the acquisition of capabilities with the objective, among others, of building frameworks of certainty and shared values and norms as well as enabling third parties to respond to shocks or situations of instability by themselves.

The African Peace and Security Architecture (APSA) is an example in this sense. Through the EU's involvement in this framework, the EU aims to

¹²⁹ These mechanisms include humanitarian aid and civil protection.

contribute to the stability of the continent through conflict prevention and peacebuilding in cooperation with APSA. Its main objectives include: (i) early warning and conflict prevention; (ii) peace-making, peace support operations, peacebuilding and post-conflict reconstruction and development; (iii) promotion of democratic practices, good governance and respect for human rights; and (iv) humanitarian action and disaster management. In this sense, a key component of APSA lies in the relation between the AU and the Regional Economic Communities/Regional Mechanisms for Conflict Prevention, Management and Resolution (RECs / RMs).

Similarly, in 2014 the EU-Africa Roadmap 2014-2017 was adopted, which includes the intention to develop within the APSA framework, by supporting the African Standby Force and its capacity for sustainable deployment, support and management, Training and capacity-building of African forces, including joint and institutional forces, for instance in the areas of crisis prevention, peacebuilding and reconstruction, including advice, training and equipment.

In short, this categorisation is intended to indicate the horizon of action of the EU governance model of security in Europe based on the differential between the EU risk management/crisis apparatus on the one hand, and the transformations of the environment –particularly the increasing awareness on disruptive threats and risks.

In sum, government complexes rationalise their power by defining in the first instance a relationship of critical infrastructures, which places them in the framework of first order risk regulation due to its systemic status. At the same

time, a network of permanent monitoring devices are installed with the aim to monitor and measure critical infrastructures, social networks and potential focus of risk and threat that could be potentially intervened if necessary through the activation of instruments of high readiness instruments and units. In periods or places of non-exceptionality, capacity building and resilience actions as well as development programs are implemented towards governmental structures or populations (communities or individuals–civil society). Other mechanisms, such as the Civil Protection Mechanism, the European Neighborhood Policy (ENP) or various regional actions (Regional Policy) frame a full range of actions of this type.

CAPÍTULO 8

VARIACIONES EPISTÉMICAS EN LA COMUNIDAD DE SEGURIDAD DE LA UE: EL ENFOQUE INTEGRAL

8.1. La expansión de la seguridad y la creciente inteligibilidad de los eventos disruptivos

8.1.1. Problema: la capacidad decreciente del Estado en el ámbito de la seguridad

La construcción de un problema de seguridad en torno al diferencial de gobierno tiene su origen, como se ha visto en el capítulo 3, con la puesta en relación de una serie de condiciones de emergencia en un momento histórico determinado. Sin el propósito de reiterar su proceso de formación, las implicaciones de estas condiciones apuntan a la aparición de un diferencial creciente entre un entorno crecientemente complejo en relación a los objetos de referencia susceptibles de recibir un tratamiento securitario por un lado, y

el campo de posibilidades de los complejos gubernamentales para cumplir las exigencias de seguridad frente a ellos.

El problema en este sentido reside en que el diferencial de gobierno ha devenido en sí mismo un problema securitario, un problema de gobierno.

Esta problemática se conceptualizado como eje de discusión en las entrevistas. Previamente se había detectado una creciente percepción entre los miembros entrevistados sobre la dificultad de gestionar los riesgos y las amenazas con cierta inteligibilidad cuando se trata de construir narrativas compartidas que doten de significado a la política de seguridad frente a fenómenos disruptivos. Al preguntar sobre las transformaciones que está experimentando la seguridad, los entrevistados muestran algunas líneas comunes.

El miembro de los EUMCWG (entrevistado 6) entrevistado relaciona en este contexto la creciente relevancia de la amenazas transfronterizas y la incapacidad de un Estado de gestionar por sí solo la seguridad. Se percibe la presencia de la noción de interdependencia, entendido en este caso entre la UE y los EEMM y la necesidad de desarrollar una preparación conjunta:

“Ahí, la cuestión es que se empiecen a plantear cosas, que es donde estamos ahora. Te va a hacer cambiar las estructuras, pero tiene que ser a través del apoyo de cada uno de los Estados Miembros. El terrorismo por ejemplo, ya es el mismo dentro y fuera de la Unión Europea. La seguridad no entiende ya de fronteras porque las fronteras ya no te bloquean los problemas que te puedan venir del exterior y por tanto...hay otra cosa que me gustaría decir. Las cosas no hay que improvisarlas y hay que tener las cosas bien preparadas. Entonces, es curioso ahora, los ejercicios que se hacen de gestión de crisis, al menos en el plano del adiestramiento y de los ejercicios. Cómo nos vamos uniendo todos porque sabemos que tiene que ser así. Los de interior con los de defensa, los de justicia, los de... ahora estamos haciendo un ejercicio que

se llama *multilayer*. Y entonces está *multilayer* por lo que significa en sí mismo, pero además porque implica a todos, une a todos. A cada uno de los gobiernos de los países con todos los ministerios porque se sabe que una cosa que esté pasando desde el ministerio de fomento de España o que sea responsable de gestionar, va a afectar a Francia y tal. Entonces, es muy interesante decir ¡oye! voy a empezar a ejercitarlo porque después cuando las cosas ocurren y no lo has ejercitado, no eres capaz.”

En este sentido, el entrevistado reconoce la necesidad de avanzar en la capacitación de los Estados a través de una seguridad ampliada:

“La seguridad de aquí la tenemos muy asentada y la relacionamos con la seguridad física. Y nos olvidamos de la seguridad energética, la jurídica, la sanitaria, todo eso lo tenemos casi casi en el ADN. Es fundamental que todos los países desarrollen su estatalidad.”

Y lo vincula con la seguridad humana. Como se ha señalado en el capítulo 2, la seguridad humana contribuye a la ampliación de la seguridad y con ella una noción de seguridad integral o amplia cuando converge, más adelante, con los discursos sobre la complejidad del entorno:

“Cuando las Naciones Unidas comienza desarrollar el concepto de seguridad humana, que muchos años tardamos, pero ya la seguridad humana comienza a desarrollar un enfoque integral interesante. Todas sus misiones así lo reflejan, tratan de tocar absolutamente todo pero la cuestión sería ¿Quién de verdad se compromete con Naciones Unidas? Porque si las Naciones Unidas pone contingentes en el terreno civiles y militares de países que pueden hacerlo, los resultados son infinitamente mejores.”

En otro momento de la conversación, el mismo entrevistado reconoce esta problemática haciendo referencia a un caso concreto. El entrevistado relaciona los intereses de la UE de seguridad con la situación región del Cuerno de África, lo que le lleva a afirmar la adecuación del enfoque integral como

método para gestionar un escenario que, entiende, altamente interdependiente como es:

“Sí, en el cuerno de África, yo creo que la concatenación de lo que ha ocurrido... el cuerno de África es la constatación de que dentro del ámbito de la seguridad no había un enfoque integral. Empezamos sin enfoque integral en el ámbito de la seguridad. La misión ATALANTA es la misión más típica de proteger los intereses de Europa. Claro, ahí están los pescadores, hay rutas marítimas por donde pasan muchos de nuestros recursos, por aquí pasa algo tan básico como la pesca y fue lo que empezó. Pero enseguida, en cuanto llegas, hay ves otros problemas. No había una estrategia para el cuerno de África. Después viene Somalia, EUTM Somalia que a lo que se dedica es al ámbito de la seguridad en apoyo a la reforma del sector de la seguridad. Pero se crea en Uganda porque no hay las condiciones de seguridad suficientes en Somalia para que se lleve a cabo. Y después llega un momento donde nos damos cuenta que todo esto hay que conciliarlo. Entra aquí entonces EUCAP Nestor para que los cinco países del entorno desarrollen sus capacidades marítimas para que ellos mismos sean capaces de garantizar la seguridad de sus costas. Pero es que estamos hablando de un *gap* tremendo, de lo que puede desplegar la Unión Europea con su fortaleza naval y lo que disponen estos países. Entonces, hay el momento en el año 2012, donde se crea la estrategia para el cuerno de África que ni siquiera es estrategia, es un marco. Había que poner todo lo que ya sabía hecho en distintos momentos y meterlo en un marco para coordinarlo. Para ver cómo se conjuga porque todo esto no sirve para nada si no se crea un Estado o si no se ayuda a un Estado, en este caso Somalia.”

En un sentido diferente, el miembro entrevistado de DG ECHO *Civil Protection* (entrevistado 5) se refiere en este eje de la conversación a la red multinacional de protección civil que cuenta con la participación de terceros Estados, siendo liderada por la UE. Así, el entrevistado señala que la UE ofrece una plataforma

de ampliación para la gestión de desastres naturales o provocados en el caso de un desastre a gran escala.

“It depends. Ahh...perhaps...firstly, one sort of explanation. The EU civil protection mechanism includes all EU member states. In addition it includes third states that are in Europe or close to Europe. Northern Ireland, Montenegro, FYR of Macedonia, Turkey, they are all part of the EU civil protection mechanism. So it is a large community or states. But when there is a major disaster, in particular a major disaster, there is a lot of consensus that all would try to work through our mechanism because they can see a value added for them. We can facilitate coordination, we can eliminate overlaps, and we can facilitate transport and logistic operations and we can call finance of some of these operations. So they see an added value. We generally don't like if they want to go bilaterally. Sometimes they do, sometimes for political reasons they do it. But for the most part, they tend to go through the civil protection mechanism. And a...then in humanitarian aid, I think these principles of humanitarian aid; they are shared by member states, so there is a consensus. I think there is a good cooperation with member states.”

En este sentido, el entrevistado evidencia el nexo seguridad interna-externa, la creciente cooperación entre los EEMM y la actuación creciente de los EEMM en el exterior en relación a terceros Estados:

“They were always important. I mean, the mechanism started as part of the internal system and now progressively over the years, the disasters where the mechanism was activated it is more for outside, it is outside. That is one of the major developments that we had. The positive thing about that is that European states are now better prepared and they invest much more in prevention and preparedness of disasters inside the EU. So that the less we need to support inside, Germany is well prepared, but many countries outside the EU are not. And many of the disasters are taking place out of the EU.”

Se evidencia, en este sentido, según otro entrevistado, en este caso un militar español a partir de su experiencia en la EUTM Mali (entrevistado

1) cuando se refiere al contraste entre el modelo de intervención de la UE en el exterior y la importancia de la capacitación de terceros actores:

“No se trata de que tú le soluciones el problema a Mali o de que tú le soluciones el problema a la República Centroafricana o a Somalia, sino que ellos mismo creen sus instituciones, potentes para poder solucionar sus problemas por ellos mismos, cumpliendo siempre nuestro...lo que es la marca identificativa...que nos va a costar mucho...nos va a costar mucho...no, es que es muy difícil que la Unión Europea cambie su idea sobre las soluciones sobre las crisis o sobre su tratamiento sobre derechos humanos o sobre el tratamiento de una serie de cosas que son como el principio de la Unión Europea. Entonces esto debe ser así, y tiene que ser así además. En aquellas zonas donde están las crisis, estás hablando con gente que tiene una mentalidad muy diferente a la tuya.”

La externalización de la responsabilidad y la acción de seguridad señalada aquí responde a una definición más amplia de la seguridad. Preguntado por el espectro de acciones de la UE en relación a las tareas más centradas en las estructuras de seguridad del Estado en el exterior, el miembro entrevistado de la Unidad de Resiliencia de DG DEVCO (entrevistado 12) identifica diferentes áreas de acción en el ámbito del desarrollo del que se ocupa:

“Yeah, that is our main line of work. But we have also a lot of projects on security sector reform, with police, with the gendarmerie...no, we have a lot of quiet projects on that. And currently, the trend is, if you see, the disbursement of aid to the security sector reform in the large sense; criminal Justice, penitentiary issues, as I said, gendarmerie, border management, control of violent extremism, counterterrorism. Some of these projects are also funded. But, from our perspective, it is not a priority but a setting priority.”

Por consiguiente, el entrevistado reconoce la tendencia a la ampliación de la cooperación desde el desarrollo con las misiones PCSD. Esto también ha sido

reconocido el miembro de DG ECHO *Civil Protection* (entrevistado 5) y que el entrevistado también reconoce el trabajo de coordinación:

“Yeah, it can and...I think it often works and I think it is very important that actually the two sides are talking to each other. Because we rely on CSDP mission’s expertise or ERCC for programs if ERCC are in the project because on the core business of these groups and at the same time CSDP missions can rely on the broader understanding of the security sector itself. Its dynamics, broader dynamics, interests, relationships with other administrations [barely audible] so that it is why we really wait the comprehensive approach always emphasizing the relationship between, in the field CSDP mission Delegations.”

Y se concreta en la relación entre la UE y los actores regionales o locales:

“Lo importante es que vayan todos en el mismo tren, y eso lo hace estructural, una estructura absolutamente común. No puede ser que alguien no esté aplicando el enfoque integral y hay que tener alrededor de la mesa a todos los actores que de verdad estén implicados en el enfoque integral. Si trabajas desde el punto de vista, por un lado civil y por el otro militar, eso es enfoque integral.”

8.1.2. Repertorio Semántico: vulnerabilidad mutua y la externalización de las prácticas de seguridad internacionales

a) Vulnerabilidad mutua

El concepto de vulnerabilidad mutua aplicada al caso de la UE en el complejo de seguridad regional designa un proceso que tiene lugar en un sistema global altamente interconectado como este, en el que la seguridad de uno mismo está condicionada por los subsistemas más débiles. Este elemento detectado en las entrevistas contribuye a explicar la incidencia y desarrollo explícito de un enfoque integral en el campo de la gestión de crisis y conflictos en el exterior.

La relevancia de esta relación y su incorporación como elemento que justifica el desarrollo de un enfoque integral ha sido constante entre los entrevistados, mediante la reconfiguración de los instrumentos civiles y militares y la UE/EEMM con terceros estados.

b) Externalización de las responsabilidades de la seguridad

La externalización de las responsabilidades de la seguridad responde en la misma línea al diferencial de gobierno en un contexto de creciente interdependencia. El reconocimiento recurrente durante las entrevistas sobre la complejidad del entorno de seguridad conduce a asumir, en términos de inevitabilidad, la capacitación de terceros Estados. En definitiva, al reconocimiento de la incapacidad de la UE/EEMM para seguir asumiendo una narrativa en términos de exclusividad por parte de los Estados en la línea de otras épocas históricas; al menos, en lo que se refiere a la construcción de imaginarios hegemónicos.

8.2. Hacia la redistribución de los marcos de de regulación de la seguridad: acciones de *capacity-building* y resiliencia

8.2.1. Problema: sobreextensión de los complejos de seguridad occidentales

La construcción de un campo categorial de seguridad en torno a las crisis internacionales, como se ha visto a lo largo del presente proyecto, encuentra parcialmente su origen en la mayor sensibilidad internacional frente a las catástrofes naturales, los conflictos armados y otro tipo de crisis localizadas. El ejercicio efectivo de esta sensibilidad y su institucionalización han conducido a su incorporación plena a la historia de las formas de gobernanza/regulación

internacional. En el marco del proceso de constitución de la UE como proveedor de seguridad, esta sensibilidad se encontraba suficientemente sedimentada, lo que facilitó la instalación de un marco de gestión de crisis internacionales.

Al tiempo que se consolida en el seno de la UE/EEMM la percepción sobre la complejidad del entorno de seguridad internacional y la progresiva dificultad para monopolizar dicho esfuerzo –realmente, esta problemática nunca ha dejado de acompañar a los Estados modernos–, emerge igualmente con fuerza, entre otras nociones, la responsabilidad de proteger a las poblaciones cuando terceros Estados no cumplan su responsabilidad.

Se produce entonces un desbordamiento del monopolio tradicional de los Estados (fundamentalmente occidentales) en la gestión de la regulación de la seguridad internacional.

En este sentido, se han identificado como parte del desarrollo de la PESC/PCSD dos tipos de acciones que refuerzan la tendencia hacia la externalización de las tareas de seguridad y su responsabilidad. En particular, el desarrollo de la PCSD muestra la progresiva instalación de una tipología de misiones que evidencian una de las constantes que la caracteriza: la capacitación de las estructuras gubernamentales de un tercer Estado.

De forma paralela, el avance de las estructuras de acción humanitaria y de cooperación al desarrollo a través de la Comisión evidencian a su vez otra constante en la acción exterior de la UE: el alivio y la asistencia según necesidades y las acciones de capacitación de la sociedad civil o de las poblaciones.

Durante las entrevistas sobre las acciones *capacity building* y la centralidad del término resiliencia, los registros recogidos evidencian una preocupación por la “globalidad” del enfoque, la ampliación de los asuntos que pasan a estar sujetos e mayor grado a la seguridad y la preocupación por la fragilidad y la resiliencia.

El miembro de la CMPD (entrevistado 4), al ser preguntado sobre el *capacity building* en torno a este marco de reflexión, reconoce el carácter de *statebuilding*, recogido en el capítulo 3.

“El *capacity building* de la Unión Europea, sobre todo, se centra en capacitación de estructuras gubernamentales. Aunque también haga esfuerzos en el fortalecimiento de la sociedad civil con ECHO, DEVCO y acciones CSDP, colaborando con la sociedad civil. La Unión Europea en seguridad y defensa es una Unión de Estados, y como está formada por Estados, pues incide en el fortalecimiento de estructuras gubernamentales, conformada también por Estados. Es verdad que también se apoya a la sociedad civil, que también es Estado, porque es la forma política más potente. Y además, con el fortalecimiento de los Estados también se contribuye a fortalecer las Organizaciones Internacionales, que también están formadas por Estados. Así que creo que el modelo Estado-nación contribuye a reproducir la Unión Europea fuera de sus fronteras.”

Un miembro de los EUMCWG (entrevistado 3) aporta desde su perspectiva militar, su visión sobre este tipo de acciones:

“Cuando tú haces una misión o una operación tienes que tener alguna estrategia de salida. Y siempre las estrategias de salida son las mismas, es decir, que aquella nación tenga sus propios medios tenga las posibilidades para poder hacer aquello que un Estado tenga que hacer. Y para ello hace falta dinero, incluido para las fuerzas armadas de ese país. Si tú no pones dinero para esas fuerzas armadas, ¿quién las finanza? ¿El Estado de Somalia o de Mali con unas deficiencias enormes? Habrá que

cambiar en ese sentido. Es una de las vías. *Capacity building* pero llevado a los Estados donde tú vas a intervenir me parece fundamental.”

En este mismo eje de discusión, pero en este caso la conversación gira en torno al papel de los instrumentos civiles en las acciones *capacity building* y el concepto de interdependencia, la entrevistada de la CPCC (entrevistada 7) afirma:

“Exactamente, y esa, esa es la famosa conexión entre la seguridad interna y la seguridad exterior. Nosotros intentamos capacitar a los Estados terceros para que ellos mismos sean capaces de crear su propia seguridad y no tengamos que ir allá.”

Sin embargo, según el *Policy Analyst* en CFSP/PCSD del Parlamento Europeo (entrevistado 8), una de las razones para el desarrollo de acciones *capacity building* no procede de sus justificación como estratégica idónea, sino que previamente esta tendencia había sido promovida por las relaciones de poder entre los Estados y las estrategias de estos en el complejo regional de seguridad.

“Par rapport au concept *capacity building* de l’Union Européenne. Il me semble que dans les dernières années l’Union Européenne, à cause de ses limitations stratégiques imposées par l’OTAN, les États-Unis, la Royaume Unie, ou même la France, l’Union Européenne a priorisée les actions *capacity building* pour aider aux États faillis ou États faibles. Par exemple, le Balkans ou peut-être en Afrique. Il paraît un élément central. Je ne sais pas si elle est une idée centrale sur la manière l’Union Européenne contribue à la gouvernance de la sécurité internationale d’une façon *sui generis*.”

Y continúa, pero en este caso señalando el marco problemático de partida señalado al inicio del presente proyecto de investigación, sobre la carencia de capacidades financieras y materiales así como de estrategia global:

“Mon opinion personnelle c’est plutôt une réaction sui generis et ad hoc de gérer de situations face à un manque de capacités de l’Union Européenne de gérer autrement ces situations. C’est-à-dire que face au manque de capacités financières, face au manque de capacités matériels et à la sens stratégie globale et de volonté politique, ça paraît dans ce contexte là une solution de faire de *capacity building* en disant, On voit qu’on ne peut pas tout faire, il faut qu’on aide les autres à s’aider eux même, c’est « learn the fisherman to fish » plutôt que de lui fournir de poisson. Donc, moi, ma vision c’est plutôt ça.”

Lo cual devuelve la problemática, en este sentido, al diferencial entre capacidades y las exigencias de seguridad frente al entorno de seguridad.

Uno de los miembros del EUMCWG entrevistado (entrevistado 6) reconoce en relación al *capacity building* de terceros Estados por la UE las implicaciones del enfoque integral en este campo:

“Que es más que atender al ámbito de la seguridad, sino a todo aquello que en cierto modo está relacionado con la seguridad. Desde nuestra Europa es muy difícil entender todo lo que tiene que ver con la seguridad, porque aquí estamos hablando de justicia, estamos hablando de que cuando miramos a las misiones de Unión Europea, de justicia, de policía, e incluso de reforma política, de desarrollo, aquí en Europa es distinto porque nos hemos olvidado de cómo se construyen las naciones. Su inicio. Y es al fin y acabo, el enfoque integral, yo digo que es, vamos a dar a un determinado país o a colaborar con un país, apoyamos su estatalidad. Y aquí es cuando tiene un sentido el enfoque integrado. O sea, tocar totalmente todos los pilares sobre los que se asienta un Estado, qué es en lo que fallan. Entonces, hay una especie de discurso que dice, primero la seguridad, primero justicia...no, no. Es que tiene que ser todo a la vez. Porque el Estado se va construyendo de forma paralela.”

Desde el punto de vista del entrevistado, el enfoque integral representa una fórmula para responder la “globalidad” de la construcción del Estado en la medida en que esta tarea requiere tocar todos los pilares en los que se asienta

un Estado. Esta visión es reforzada por el mismo entrevistado, al reconocer las carencias de los planteamientos centrados en la seguridad, volviendo a enfatizar la necesidad de desarrollar un concepto para atender a la globalidad de los fenómenos:

“Al final, ¿qué falla? El estado. Al final falla el Estado. En cualquier país del mundo. Si el estado no llega, si el estado no se preocupa de su población, si el estado no hace que participen de los beneficios de sus recursos naturales, si estado no garantiza educación, etc. etc. ¿Qué es lo que nos encontramos? No porque lo diga yo, pero si tú coges el índice de estados fallidos, el índice de desarrollo humano, los informes anuales, todos los de abajo son africanos. Cuando ves los indicadores enseguida te das cuenta de que falta Estado.”

En el caso de la promoción de la resiliencia, resulta particularmente interesante, en la medida en que en las entrevistas se naturalizan las crisis cuando se hace referencia a dicho concepto y se enfatiza al mismo tiempo el reconocimiento de la responsabilidad individual, el cual es expresado en la mayoría de los casos tras la señalización de un contexto de complejidad que “todos deben hacerse cargo de la seguridad”.

Si bien en el caso de DG ECHO (entrevistado 5), preguntado por la contribución a la seguridad un contexto de interdependencia de los riesgos, se reconoce que sus acciones están relacionadas con la promoción de la resiliencia frente desastres naturales o provocados por el ser humano, trabajando en la mejora de la respuesta de terceros Estados. En el marco de interdependencia, reconoce que muchos de las situaciones de trabajo tienen que ver con la asistencia frente a las consecuencias de las guerras, como son los desplazados o la asistencia a refugiados.

“I think this is more related to resilience to disasters or natural disaster. I think civil protection is more focused on natural disasters, prevention to natural disasters. Increasing capacities in third countries to deal with, and then to response. Even in relations to man-made disasters in those cases. Most of them are consequence of wars, or you have refugee’s movements or displacement of groups of people. Or you can industrial accidents. So I think we are talking about two different animals. [...]But the fact that it was mentioned as a sort of acknowledge...it is somehow related to civilian crisis.”

En este sentido, preguntado sobre su especificidad en ECHO el entrevistado reconoce que la protección civil se encuentra más cerca de la gestión civil de las crisis ya que, a diferencia de la acción humanitaria, las acciones de asistencia en protección civil operan de gobierno a gobierno.

“Civil protection is...I should say, slightly more political than humanitarian aid but not as political as civilian crisis management but nevertheless we are talking about assistance from government to government which also makes big difference, so you have I would say, political considerations and debate. That is why it is somehow closer to civilian crisis management.”

En este sentido, preguntado por la resiliencia, la acción de ECHO se basa en el cálculo de necesidades de la población, mientras que DEVCO y la acción de EEAS centran su actividad en la construcción de instituciones.

“Yeah but I think still the difference is that civil protection is also very much needs base, contrary to assistance under the civilian crisis management operations which is, institution building.”

El mismo entrevistado remarca que el área de *Humanitarian Aid* no trabaja con las autoridades locales para la capacitación, como se hace desde civil protección, sino con las comunidades y poblaciones locales y en todo caso, en la construcción resiliencia en el nivel local.

“And then, in Humanitarian aid we have a Deep ECHO program, these are humanitarian aid funds where they work with local communities as well so, not necessarily state structures, not necessarily governmental structures but also with local structures to build local resilience. So it is a different approach, depending on the instruments that we have here in ECHO, civil protection is always with the authorities whereas humanitarian aid is always with the population.”

Una diferencia relevante gira en torno a las infraestructuras críticas desde el punto de vista de la resiliencia. Aunque contribuyen a potenciar la capacidad resiliente, prevención y actividades de preparación de las infraestructuras críticas y de las estructural gubernamentales de protección civil, dicha tarea se realiza frente a desastres, naturales o causados por individuos, que están “really conducted towards security risks as such”. Aquí reside la gran diferencia en la capacitación frente al riesgo, pues el EEAS contribuye a esta tarea, en cambio, frente a ataques terroristas.

“I think our prevention a preparedness activities they are more think to the preparedness of infrastructures, civil protection governmental structures and humanitarian aid and also with local communities in natural disasters and also manmade disasters. There are chemical and nuclear disasters but they are really conducted towards security risks as such. I think there is a difference there, which is very important and we are not looking at issues like preparing against terrorist attacks and things like this. That not for ECHO, that is more for DG foreign affairs and the EEAS and structures against terrorism like IntCen and so on.”

A diferencia de DG ECHO, las acciones frente a la fragilidad y de promoción de la resiliencia conducidas por DG DEVCO, se encuadran en los programas estratégicos PESC/PCSD, por lo que su actuación en este campo se rige por los objetivos estratégicos de la Comisión y de EEAS, en lugar de una actuación basada en necesidades de ECHO.

Preguntado por la diferencia entre fragilidad y resiliencia al el miembro entrevistado de la Unidad de Resiliencia de DG DEVCO (entrevistado 12), explica que la segunda es la capacidad de respuesta ante la primera. Esto es, la resiliencia como respuesta ante la fragilidad. En un cuadro estratégico en el que los Estados fallidos ocupan un lugar central.

"We are working with Fragility and Resilience and...so...we are more in the fragility side of things. Resilience might be more the reply to fragility but we are on the fragility side of things and both definitions are quite simple. It is basically the ability for a government to carry out their basic functions that is one thing. And the other thing is, to lace a missing link between the state and the society. So there is no many full links between them, there is no trust, sometime it is correlated to having the task assistance, and there is no taxation trust, corruption."

Por lo tanto, desde DG DEVCO, su objetivo es apoyar las instituciones y agencias de un tercer estado para "ayudarles" desde la idea de fragilidad en el marco de capacitación de terceros.

"Well, from a DEVCO perspective, our main goal is to work from a human security perspective. Of course, often times in a situation that you want to guarantee human security, freedom from fears, we try also to support state institutions in order to make them more transparence and, also... by supporting other institutions like parliaments. For instance, to have a look at the security sector. There are many objectives in human security but we might be using a kind of state structures and also state agencies to help us from the crisis management side of things from the EEAS. In my view, they are more focused on the state centered approach."

Sin embargo, la incorporación de dimensiones comunitarias comienzo a ser relevante, aunque desde una perspectiva todavía estatocéntrica con cierta visión de la conexión con otras perspectivas:

"I think also they started to detect more and more human communities' dimensions side of things. It is not like, well, we are doing only like, security from a fieldwork perspective and yes, we are doing that completely from a state security perspective. It is never as simple as that but I think we have been trying to merge a bit all of them."

8.2.2. Repertorio semántico: la promoción de la buena gobernanza y la descentralización de la gestión de riesgo

a) Las acciones de construcción del Estado (*capacity building*) y la responsabilidad en seguridad de terceros.

En lo que se refiere a las acciones de capacitación, se hace referencia a las acciones *statebuilding* de tipo Estado céntrico con un énfasis en seguridad. Los entrevistados destacan las acciones de capacitación de las instancias gubernamentales y la importancia de su aplicación desde un enfoque integral. Entre los entrevistados, la aplicación del enfoque integral permitiría desarrollar instrumentos militares y civiles siguiendo el mismo marco estratégico.

Se traslada, en definitiva, los principios de ensamblaje de los dispositivos de seguridad de la UE a través de las acciones de capacitación, los cuales se diseñan igualmente de manera integral. Por un lado, la acción de la UE se refuerza por su amplio espectro de actuación –simultáneamente, en la medida de lo posible– en el ámbito de la capacitación de un tercer Estado y, en definitiva, se traslada el mismo enfoque integral, desde su aplicación al interior de la UE hacia la capacitación y actuación de un tercero en cuanto que Estado, en un proceso en el que se refuerza la responsabilidad de este en el ámbito de la seguridad con respecto a su población.

Si bien no puede ser considerado un elemento novedoso, sí contribuye a consolidar la tendencia de la ampliación de la seguridad de las últimas décadas y consolida su reproducción en terceros Estados. Con ello, no solo se traslada una forma de configurar la acción de un tercer Estado, de concebir la seguridad, sino que lleva consigo al mismo tiempo la normalización de la concepción de ver el mundo –los conflictos, las crisis y la seguridad internacional– que se consolida en el complejo de regulación de la UE/EEMM, y se proyecta en un tercer Estado con sus singularidades.

b) La instalación de mecanismos de respuesta frente a las crisis (shocks)

El tipo de acciones que se identifican con la promoción de la resiliencia se refiere a la promoción de mecanismos de autoregulación de terceros Estados, instituciones, individuos o comunidades frente a los shocks o crisis, según el principio de fragilidad. Se ocupa, en definitiva, de aquellos espacios de carácter social e institucional que una política de seguridad más estrecha y monopolizada por el Estado no es capaz de atender.

8.3. Conclusions: emerging discursive strategies and the comprehensive approach on the transformation of the EU security governance model

The series of semi-structured interviews conducted consists of a total of 15 distributed among 12 units and divisions involved in the crisis management framework of the CFSP / CSDP for external crisis and conflicts. The analysis was carried out according to the methodological guidelines described in an earlier section. The results are presented in three groups according to the series of categories of analysis.

Firstly, during the interviews, there has been a debate about the necessity to expand the range of instruments at the disposal of the EU and MSs in order to manage the security environment in relation to its growing complexity. The answers of the interviewees have been aggregated around three sets of discourse strategies.

The concept of mutual vulnerability allow us to identified for a highly common type of argumentation among the interviewees that points to the increasing perception of the importance of the connection in terms of security between what happens in third states with the security perceptions of the EU and MSs.

The externalisation of security refers to the highly frequent responses among respondents who emphasize the importance of third States being responsible and concerned about their own security.

The securitization of greater fields of public policies refers to the records collected among the interviewees that identify the transversal role of security through different areas of public policies and the perception that they have to be coordinated with greater coherence and effectiveness.

These three elements contribute to demonstrate from an ideational point of view the presence of a series of conditions of possibility that explain the installation of a comprehensive approach to security. In this sense, when asking the interviewees about how they would define the CA in the EU and the reasons for its development, the answers have referred to the problem previously presented (the increasing complexity of the security environment) and they have make used of at least one the three sets of responses indicated.

Secondly, the interviewees were asked about the centrality of capacity-building actions and the promotion of resilience as part of the idea that third agents have to be responsible for their security. In this line, the strategies of the interviewees have been gathered in three aggregations.

Among these answers, it is relevant that the interviewees transfer through the training actions the EU forms of organising the EU security devices, which they consider have to be structured and designed in a comprehensive way. While it cannot be considered as an original element, it contributes to the transfer the idea of the expansion of security and its conceptualisation from an integral perspective from the EU to the security framework of third states. Regarding this aspect, it also translates not only a way of configuring state security internationally, but also implies the exportation of a particular vision international security –conflicts, crises and a particular temporality among other elements– which is the result of the historical experience of the EU/MSs regulatory complex and that a third state will receive with its singularities.

On the other hand, the installation of mechanisms of response against shocks has been identified, as the interviewees refer permanently to the importance of promoting the resilience of third states as well as of communities. In short, as it was seen in more detail in this section, promoting resilience refers to a set of actions addressed to those social spheres and agents that the security policy in its strictest sense is not able to attend.

These three elements provide evidence on the existence of processes of re-signification of capacity building actions for institutional structures and populations, identifying a leap forward to a societal security strategy in which

the concern for the stability of the structural pillars of the third State and its strategic areas is consolidated as a primary objective. The interviewees' answers stresses a systemic type of thinking that emphasises the stability and coherence of the whole, then emphasising state-building actions as well as the securitisation of the societal critical infrastructures and, consequently, provoking the decreasing relevance of the institutional and electoral political processes and the construction of a liberal political system.

Finally, the existence or not of an increasing perception of common risks among the EU and MSs has been discussed and presented to the interviewees and, on the basis of this recognition, the management of conflicts and crises or (potential) zones of instability as part of the strategic framework. Subsequently, after the debate, the interviewees were asked about the potential of the integrated approach and its importance in the future of EU strategic thinking.

Among the interviewees' answers, two parameters have been identified as they are explained to justify relevance of enhancing a shared vision in the area of security.

Interviewees justify the validity of the CA as it prepares the EU/MSs security structures for the idea of the interconnectedness of security phenomena already present in the security community. The global approach is conceived as a two-level assembly strategy, between the EU (subject) and the complex (object) scenarios on the one hand, and a reflective spiral *ad intra* EU / EEMM, on the other hand. The idea of enhancing synergies between EU institutions,

divisions and units is highly recognized among the interviewees as part of their daily practice.

The systemic approach generates a contrast between strategic nodes and peripheral zones, which seems to justify the consolidation of expeditionary instruments through crisis management mechanisms and the importance of civilian instruments for the construction of state institutions and society in a region or territory insofar as they participate through the CFSP / CSDP procedures. In this sense, the interviewees point out the importance of civilian instruments in which military instruments are part of the ensemble.

8.4. Discusión de los resultados

8.4.1. *Dos condiciones de posibilidad para el enfoque integral*

En relación a las dos primeras categorías de análisis, a partir del contexto de la problemática presentada en el primer bloque, se ha identificado una percepción creciente de que aquello que ocurra en terceros territorios (vulnerabilidad mutua) puede afectar a la seguridad europea³⁷⁶ y la necesidad de que sean otros Estados los que se ocupen de su seguridad (externalización). Estos elementos conducen a identificar en términos ideacionales la centralidad en la comunidad de seguridad de la búsqueda de un mayor grado de integración en el marco PESC/PCSD: (C1) *la aplicación efectiva de un whole-of-government como técnica de gobierno*

³⁷⁶ En este sentido, habría que referirse al diferencial de la vulnerabilidad mutua según el grado, los canales y la significación de la percepción y la exposición al riesgo y las amenazas. Estos elementos se expresarán con diferente intensidad y corporeidad según la ubicación, ya sea vivida desde una perspectiva situada desde la UE que desde otros territorios.

Un número alto de entrevistas permiten identificar esta tendencia mediante la justificación de un cambio *ad intra* entre todas las unidades, divisiones y departamentos involucrados en la gestión de crisis de la UE, entre los que destaca la convergencia entre los instrumentos civiles y militares en la medida en que modifica, al menos conceptualmente, la relación estratégica entre ambos conjuntos a favor de una mayor coherencia y efectividad. Si bien tradicionalmente se identifica un dispositivo diplomático-militar para la seguridad exterior y otro dispositivo civil-policial para la seguridad interior, se produce un proceso de convergencia debido determinado por la definición de los escenarios de seguridad, que se definen crecientemente en términos de hibridación.

Dicha tendencia en la formación de un marco común entre instrumentos civiles y militares es reconocida en múltiples entrevistas. Sin embargo, no se encuentran puntos comunes en el tipo de relación que se debe establecer entre los instrumentos civiles, pasando de una posición más favorable desde los sectores militares a favor de un alto grados de integración y una posición menos favorable en los sectores civiles. Esta diversidad contrasta con el mayor consenso encontrado en el marco de la OTAN, según han reconocido algunos entrevistados.

La creciente percepción de interdependencia entre terceros territorios (vulnerabilidad mutua) y la necesidad de que sean otros Estados los que se ocupen de su seguridad (externalización) conduce igualmente a identificar en términos ideacionales una creciente percepción de riesgos comunes entre los Estados miembros, como así se ha identificado entre los miembros de la

comunidad epistémica: (C2) *las variaciones en las percepciones de la creciente complejidad de los riesgos y las amenazas.*

Se ha identificado una tendencia alta entre los entrevistados al reconocimiento de una mayor incidencia del impacto de los focos de inestabilidad en el territorio de terceros Estados con la percepción de la seguridad de la UE debido a la creciente transfronterización de los riesgos y las amenazas y la dificultad intervenir sobre escenarios complejos si no es ampliando el rango de instrumentos y de participantes.

En este sentido, el miembro de la CMDP (entrevistado 4), de la división de planeamiento integral de misiones y operaciones del SEAE, se pronuncia en este sentido a favor del desarrollo de modelos de intervención en el marco del desarrollo del enfoque integral:

“Sí...la idea es que con el tiempo el *Comprehensive Approach* se vaya desarrollando a partir de modelos a pequeña escala, que ya se desarrollan de hecho. Para así pasar de un *capacity building* sobre el terreno, a diseñar modelos de marcos de acción regional y más, para aplicarlos a mayor escala, a partir de marcos regionales con otras organizaciones”

En definitiva, el enfoque integral también facilita las posibilidades de adaptación a la crisis en cuestión, pues el propio concepto se define en función del contexto:

“Es que el enfoque integral es un término que como he dicho tiene muchas definiciones. Puedes decir enfoque integral de seguridad y defensa o puedes aplicar el enfoque integral a una acción exterior de alguien en un sitio. Por eso muchas veces hay que definirlo sobre qué zona quieres aplicarla.”

“Hay elementos que afectan a uno de los estratos fundamentales del país, que es la seguridad. Si no hay seguridad de un país no se construye nada. O lo que decía Kofi Annan, si no hay seguridad no hay desarrollo, y ninguno de los dos puede ser posible sin una defensa a ultranza de los derechos humanos. Y no debemos perder mucho tiempo en discutir cuál es primero si la seguridad con desarrollo. Hay que tener claro que si los dos...las dos cosas son importantes. Y ahí reside la importancia del enfoque integral.”

Siguiendo la exposición de uno de los entrevistados, la interiorización de la responsabilidad de terceros gobiernos con su población encuentra en este contexto un espacio para la justificación del enfoque integral. La descentralización de la responsabilidad en las acciones de protección contra la vulneración de los derechos humanos y la resolución de conflictos hace del enfoque integral una estrategia para la conexión de todos estos elementos; al menos, se debe reiterar, en los términos del campo categorial de los practicantes de seguridad de la UE.

La mayor dificultad de los Estados para responder a los riesgos y las amenazas en un entorno de gran interdependencia conlleva a la necesidad de adaptar la acción de la UE a las dimensiones y particularidades de cada crisis, y la necesidad de disponer de conceptos e instrumentos que permitan la adaptación permanente de las mismas en función de las transformaciones que experimenten las crisis internacionales.

Se configura en este contexto una respuesta securitaria en el marco del enfoque integral, en cuanto que método que busca potenciar la coherencia y la efectividad de acción de todos los instrumentos y agentes en el mayor número de áreas de la UE. De este modo, ampliando el marco a las gobernanza de la seguridad internacional, a través de la gestión de crisis y conflictos en el

exterior que la UE encuentra en la identificación de las crisis internacionales una forma de construcción regulatoria en el que se busca preservar la estabilidad del actual estado de cosas frente a los eventos disruptivos (crisis o crisis potenciales) bajo el principio del análisis de riesgos.

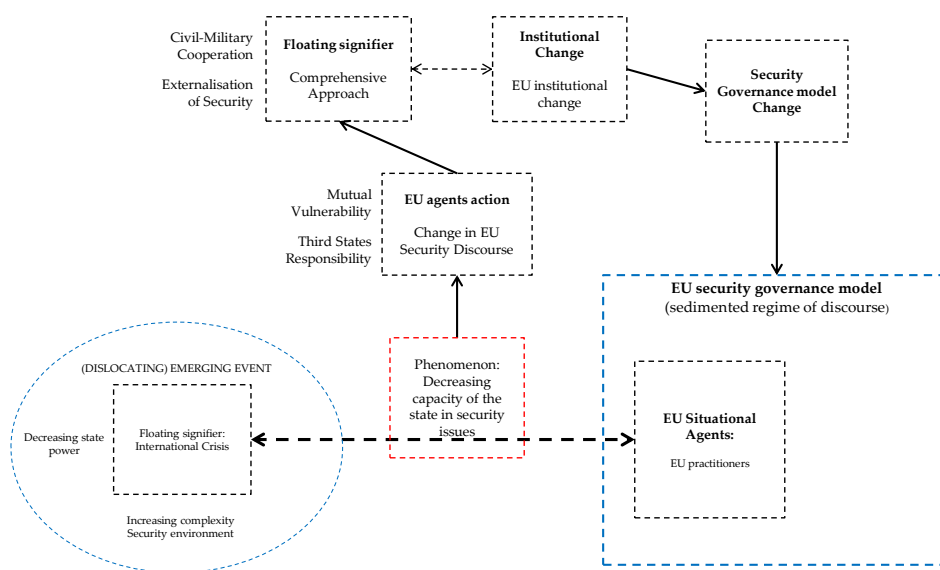


Fig. 13 Emerging epistemic claims 1. Source: own elaboration

8.4.2. El enfoque integral y las acciones capacity-building y resiliencia

En relación al segundo grupo de la categorías de análisis, a partir del contexto de la problemática presentada en este bloque, se ha identificado una alta preocupación por la aplicación de un enfoque integral en las acciones de construcción del Estado y la responsabilidad de terceros en su seguridad (*capacity building*) y la promoción de la resiliencia para la instalación de

mecanismos de autoregulación de terceros Estados frente a los shocks o las crisis (resiliencia). Estos elementos conducen a identificar en términos ideacionales el carácter “societal” de la búsqueda las acciones de capacitación a través del marco PESC/PCSD: (C3) *acciones de fortalecimiento de capacidades de Estados frágiles/débiles en el marco de un enfoque integral de gestión de riesgos o crisis*.

Se ha identificado una alta presencia de referencias a la necesidad de desarrollar acciones de capacitación de los Estados que tengan en cuenta múltiples ámbitos de las políticas públicas así como de las áreas de la administración, lo que conduce a evidenciar la presencia de acciones de capacitación en un marco de seguridad societal. Si bien no se puede determinar en esta investigación su intensidad, sí se han identificado evidencias en torno a una tendencia a la resignificación de las acciones de capacitación del Estado. En este sentido, se ha identificado un amplio consenso sobre la importancia de desarrollar todos los ámbitos de un gobierno. Sin embargo, más allá de los elementos ideacionales, las misiones realizadas en el marco PESC/PCSD, predominan acciones RSS, *border management, training misión* militar y de capacitación de policía. Predominan, por lo tanto, a pesar de reconocerse un marco de societal en el sentido que se ha propuesto más arriba, continúa el predominio de acciones de capacitación en términos de seguridad.

Aplicando la cuarta categoría de análisis, se puede observar a partir las acciones de construcción del Estado y la responsabilidad de terceros en su seguridad (*capacity building*) y la promoción de la resiliencia el creciente estatuto de las acciones de promoción de los mecanismos de autoregulación

para ayudar a las poblaciones en riesgo: (C4) promoción de la resiliencia para la asistencia a poblaciones en riesgo.

Se ha detectado entre los entrevistados un número de referencias alto sobre la necesidad de implicación de los individuos y las instituciones de terceros Estados –o regiones– en la potenciación de los sistemas instituciones y las capacidades de adaptación individuales y comunitarias frente a los entornos complejos. Las acciones de capacitación resiliente están orientadas, como se ha dicho, a la gestión de los riesgos en entornos cambiantes con el que la UE promueve la instalación y consolidación de instituciones y las comunidades capaces de responder y adaptarse frente a las crisis.

Con ello también se ha detectado una preocupación por las infraestructuras críticas de terceros Estados y posibilidad de que su vulnerabilidad suponga un potenciador del riesgo en entornos regionales inestables o pueda poner en peligro el acceso a bienes públicos globales. Así, la construcción de marcos de buen gobierno que ha caracterizado a la UE desde la presentación de la ESS 2003, presenta variaciones a favor de una mayor preocupación por elementos estructurales. En su configuración actual, predomina la estabilidad del conjunto como objetivo primero y donde la instalación de regímenes liberales, si bien sigue siendo central, quedaría en un plano inferior. Dicho de otra manera, las acciones de la UE en el campo de la seguridad en un contexto marcado por un diferencial de gobierno, evidencia la configuración de un marco estratégico en el que se prioriza la proyección de estabilidad y en el que los elementos estructurales de terceros territorios también forman parte del centro de actuación junto con la seguridad de la Unión. Se ha encontrado una conexión entre una creciente percepción de vulnerabilidad entre la

inestabilidad de terceros Estados y el riesgo de acceso a elementos estructurales de interés de la UE o bienes públicos globales (por ejemplo, las infraestructuras críticas como las rutas marítimas).

Desde el prisma del enfoque integral, el desarrollo de marcos de buen gobierno ha variado también en un sentido diferente en los últimos años, en la medida en que los marcos estratégicos de seguridad de la UE hacia terceros Estados se orientan a la estabilidad, la percepción de la vulnerabilidad mutua en un marco de análisis de riesgos conlleva al aseguramiento de las redes de redes. Esto es, con el ejercicio de las acciones de *capacity building* y de resiliencia en su forma actual, de amplio espectro, se consolida la instalación de un principio de seguridad *societal*, cuya complejidad aboca a la instalación de un marco de ensamblaje regulativo de tipo cibernético en base a la gestión de riesgos que ordena de manera creciente la forma en que el complejo UE/EEMM se relaciona con su entorno.

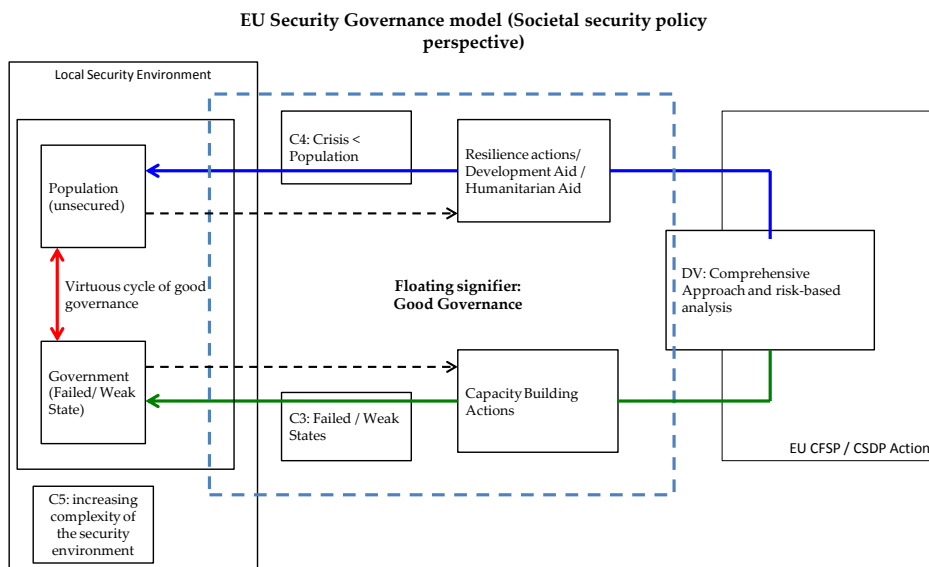


Fig. 14 EU CA spatialisation in crisis management. Source: own elaboration

En esta línea, el principio de espacialización de la UE desde el punto de vista de la seguridad internacional ha sido referenciado por algunos de los entrevistados desde distintas aproximaciones. Al conversar sobre la relación entre la seguridad de la UE y la seguridad de terceros Estados, que en ese momento giraba en torno a la situación en el África subsahariana. El entrevistado de la CMPD (entrevistado 4) se remitía al título de la EES 2003:

“Pues ya se identifica de manera muy clara en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. ¿Recuerdas cómo era el título? “Una Europa Segura en un Mundo Mejor”. En el título ya se muestran las dos relaciones. Europa y el Mundo por un lado, y que con un Mundo, “Mejor y Europa, será más “Segura”. Por aquel entonces ya se entendía que la seguridad de los países del entorno y su capacidad para responder a su propia seguridad redundan en nuestra seguridad.”

Uno de los entrevistados (entrevistado 6) señala la necesidad de impulsar el “círculo virtuoso” en el que el Estado sea efectivo y la población pueda beneficiarse del desarrollo. Lo expresa de la siguiente manera:

“[...] Y al final la frustración es un problema que hay que atajar, porque es el sustrato de todas las amenazas, de todos los problemas de seguridad, de revueltas. Casi todos los problemas derivan de... cuando tu estudias la base, desde el punto de vista de la antropología y te pones a ver dónde procede cada grupo social, al final ese estudio, ¿Qué es lo que falla? Que no hay Estado, y donde no estado ya hay amenazas, te entran grupos rebeldes, crimen organizado... por lo tanto, el crimen organizado ya no es el círculo virtuoso sino pernicioso. Al final cuando hay una población sin Estado y frustrada, es infinitamente más convencible para que entren este tipo de elementos. Porque además, solamente conociendo cómo es la sociedad, se puede valorar en su justa medida la dimensión de la amenaza en cuanto a la ideología que la sustenta. Muchas veces hay gente que no tiene qué comer y participa de estas redes, otros que además van obligados, entonces es siempre mucho más complejo. Al final. ¿Qué falla? El estado. Al final falla el Estado. En cualquier país del mundo. Si el Estado no llega, si el Estado no se preocupa de su población, si el estado no hace que participe de los

beneficios de sus recursos naturales, si el Estado no garantiza educación, etc. etc. ¿Qué es lo que nos encontramos? No porque lo diga yo, pero si tú coges el índice de estados fallidos, el índice de desarrollo humano, los informes anuales, todos los de abajo son africanos. Cuando ves los indicadores enseguida te das cuenta de que falta Estado.”

En la misma línea, se refiere el técnico de DG DEVCO (entrevistado 12), poniendo el ejemplo de la implantación de un sistema educativo y el impacto que esta acción tiene sobre la seguridad, entendida como la acción contra los factores de la inestabilidad y el conflicto.

“Yeah, yeah...we actually mostly work more in education...security is really important. It was part of our programming even before we remain part of the current programming but we focus in our analyses in the factors or roots of instability and conflict. So, for instance, from a DEVCO perspective in order to continue with this example. You can't have a sustainable Central African Republic if you don't have an education system which is able to have some people with basic skills. For two, three years they didn't have a system of schools. They were all closed; they all back to the capital city because it was too dangerous to be in provinces. That is something that you always have to take into account, the dimensions of the conflict part and the crisis situations that are taking place.

En definitiva, el análisis de las entrevistas desde estas categorías permite identificar, en última instancia, algunos elementos que componen el marco subyacente a las estrategias discursiva usadas para fundamentar el enfoque integral de la seguridad aplicado a las acciones *capacity building* y de resiliencia: si los elementos del entorno de seguridad de un tercer Estado se encuentran conectados a la seguridad de la UE y la mayor sensibilidad de los potenciadores del riesgo contribuyen a una potencialidad mayor en la circulación del riesgo internacional, entonces los instrumentos y acciones de capacitación y de resiliencia de terceros Estados debe acometerse igualmente

mediante un enfoque integral, lo cual conduce a modelo a un enfoque societal, ya que mayores ámbitos de los social están conectados. Sin embargo, como se ha reconocido, la incidencia en los sectores de seguridad sigue siendo mayor frente a otras posibilidades en lo que concierne a las misiones y operaciones CFSP/PCSD.

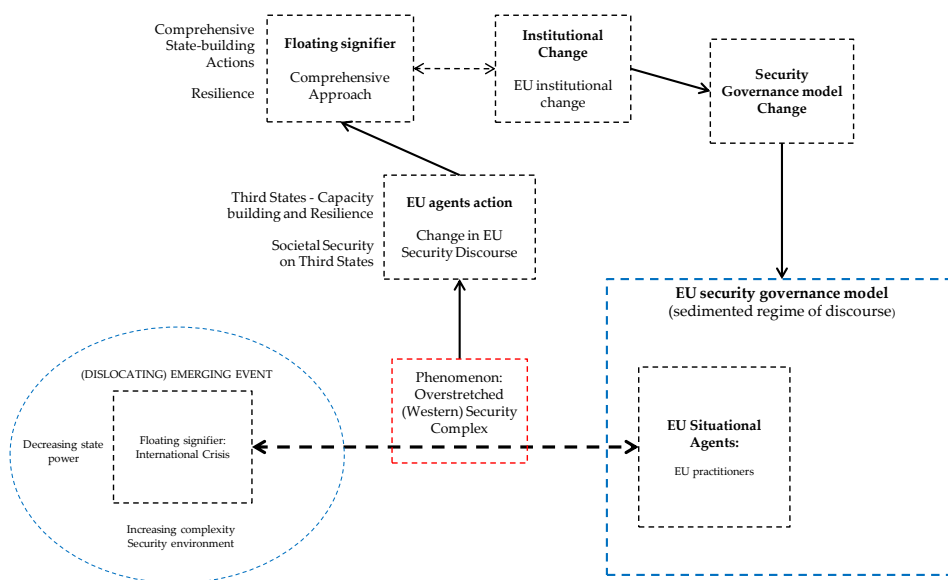


Fig.15 Emerging epistemic claims 2. Source: own elaboration

8.4.3. Estabilidad internacional como objetivo superior de la seguridad y las crisis internacionales (potenciales) como objeto central de la seguridad

En relación a las dos últimas categorías de análisis, a partir del contexto de la problemática presentada en este bloque, se ha identificado en la relación sistémica con la que operan las intervenciones frente a una amenaza o riesgo (entorno complejo), y la perspectiva sistémica, para así poder concebir y

responder a las amenazas en el presente estratégico: las (C5) *la creciente complejidad del entorno de seguridad*.

Un número alto de entrevistas permiten identificar la emergencia de un campo semántico fundamentado en la gestión de la incertidumbre, en el que paradójicamente la integración europea se presenta entre los entrevistados con un horizonte de mayor potencial por sus características *sui generis*. El diagnóstico compartido en la comunidad de seguridad atribuye al enfoque integral gran potencialidad, pues se concibe como método para la integración organizacional de los instrumentos e instancias de los Estados y la UE.

Paradójicamente, al hablar sobre los riesgos y las amenazas, se ha identificado una presencia poco definida de un “otro” con un correlato claro y distinto entre los entrevistados. Estos indicios podrían contribuir a explicar, no solamente la crisis de identidad geopolítica o de seguridad nacional de los Estados europeos al dificultarse la construcción de narrativas nosotros-ellos en el marco internacional de la seguridad sino al carácter más flotante de las “crisis” o “riesgo potenciales” en cuanto que objetos de seguridad. No se niega, por otra parte, la existencia de categorías o procesos de alteridad, fundamentalmente en lo que se refiere a procesos de identificación de tipo nacional en el marco de una contienda o disputa entre Estados. Se trata simplemente de poner de relieve el estudio de los análisis en base a riesgos y la manera en que afecta a los procesos de alteridad.

Aplicando entonces la última categoría propuesta, se puede observar a partir de la creciente percepción de un entorno complejo e inabarcable ha contribuido al desarrollo del enfoque integral en el marco de las operaciones y

misiones PCSD: (C6) *acciones basadas en riesgos como parte de la respuesta a las crisis en el contexto de estructuras gubernamentales frágiles o afectadas por conflictos.*

Las discusiones teóricas indicaron que la proliferación del aparato de seguridad basado en el riesgo/crisis podría haber actuado como un catalizador a favor de una mayor conciencia sobre la necesidad de ampliar la gama de instrumentos a disposición de la UE/EEMM. El análisis de los datos proporciona evidencias sobre la justificación del enfoque integral como estrategia para responder a la naturaleza más amplia de los riesgos o crisis en comparación con las herramientas basadas en la defensa. Además, se confirma que tener este tipo de tecnología ha contribuido en primera instancia ha contribuido a la posterior justificación del mismo. En cambio, las estructuras de la OTAN encuentra en este sentido una limitación para el desarrollo de un enfoque integral, en parte debido a su enfoque militar circunscrito a un dispositivo diplomático-militar y a la inercia de su trayectoria histórica institucional.

En este sentido, los entrevistados han reconocido en la consolidación las misiones y operaciones y su articulación mediante el enfoque integral contribuye a una comprobación del mismo y a un aprendizaje institucional. Así, se presentan evidencias sobre el carácter performativo del aprendizaje institucional. Estos es, la asimilación de las experiencias positivas de los entrevistados parece revertir en la reafirmación del mismo y su idoneidad en el marco de la UE.

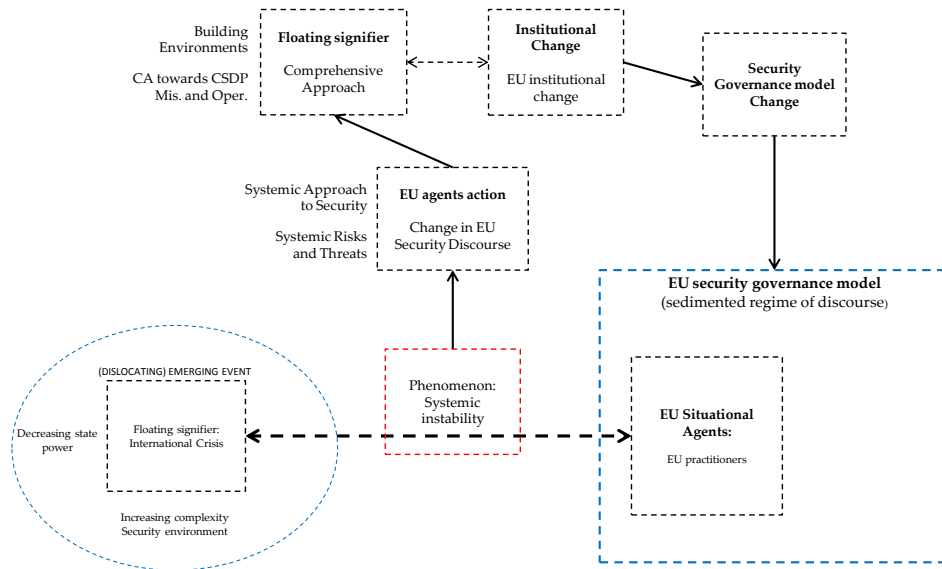


Fig. 16 Emerging epistemic claims 3. Source: own elaboration

CONCLUDING PART

CHAPTER 9

CONCLUSIONS

9.1. The conditions of emergence of the Comprehensive Approach

The Comprehensive Approach is a governmental response conducted to fill the gap between the increasing complexity of the security environment and the decreasing capacities at their disposal.

The analysis of the emergence of the comprehensive approach provides evidence on the set of frames that conditions the agency of the EU security community for the constitution of the EU as a global security provider. The analysis of the conditions of emergence of the CA within the EU demonstrates the relevance of two structural frames: (a) historical transformations in international political economy and security; and, (b) the strategic rationalisation process of the state power.

9.1.1. *Historical transformations.*

An analytics of the historical transformations that contributed to configured the conditions of emergence of the *governmental gap*, it reveals that the current transformations of the western strategic framework not only derives from the experiences of post-cold war conflicts, the transformations in IR literature and the background inherited from Cold War. Instead, it is rooted on the previous transformations occurred with different intensities mostly in three areas:

Firstly, the transformations occurred in the domain of political economic with the ascension of (neo) liberal doctrines. Secondly, the political transformations during 60s and 70s that led to the progressive expansion of the political. Thirdly, the end of Cold War opened an opportunity for the ascension of political liberalism as a dominant narrative in the history of the forms of regulation of international conflicts and crises over the traditional realist narratives, which served as a strategic vector to translate at that time the current dominant liberal model of governance at international scale to respond to the emergent international dynamics.

As a consequence, a series of political concerns in the field of security practices and security policy have been progressively incorporated to the field of security strategies and security studies:

The governmental gap. The increasing complexity of the security environment on the one hand, and the decreasing power of governmental complexes to response to the former, has increased the perception of risk and the inability to conduct from a security perspective the increasing complexity and inter-connectedness of the security environment. This problematic contributed to

the progressive incorporation of strategic decisions addressed to fill this gap in order to answer the political and social claims for security from civil society. At the same time, a series of knowledges also proliferated in the field of security policy based on actuarial and calculus principles, opening therefore wider lines of force as these methodologies can be effectively applied by private actors at a transnational scale, providing the conditions for the conception of hybrid or complex scenarios, as this methodologies are not necessary friend/enemy-based but risk/systemic-based. In addition, there has contributed to the production and proliferation of concepts such as resilience, human security among others, which have contributed at the same time to consolidate this rationality.

The reconfiguration of the security assemblages. The lines of force previously listed equally illustrate the obsolescence of the inherited technological configurations from the Cold War, leading to a regulatory coupling of security strategies, devices and resources. The principle of the new stage of security governance does not lie predominantly in a military-diplomatic apparatus, but on a civil-police apparatus. The EU has consolidated its own apparatus of external intervention based on an international crisis management framework in this regard, from which have appeared different strategic consolidated frameworks such as the present 'Integrated approach for external crisis and conflicts'.

The perception of complexity, uncertainty and the pervasiveness of risk. The increasing performative consequences of security practices and security devices generates an increasingly individual and community awareness of

exposure to (societal) risk, where the human being is decentred as part of the increasing transnational inter-connectedness of social network-based systems.

These two trends affected in a particular way the field of security and government, configuring the environmental conditions of the security practices in Europe during the 80s onwards as follows:

- a) the increasing complexity of social relations and social assemblages/the security environment;
- b) the decreasing capacity of the states or governmental complexes to conduct the social environment in security terms according to their preferences, interests and values, in conjunction with non-governmental actors.

9.1.2. Strategic rationalisation

An analytics of the strategic decisions that contributed to configure the constitution of the EU comprehensive approach provides evidence that it not only derives from analyses of risks and threats by security practitioners –from the academia, think tanks or EU bodies. It also lies in the convergence of three trajectories: (i) the constitution of the EU as a security provider in international relations; (ii) the assumption of the EU as a risk/crisis-based security provider; (iii) the increasing assumption of the EU/MSs security complex about international crises as a privilege object of security.

Firstly, the emergence of the EU as a security provider with a risk-based security framework finds a linkage with the narrative about the necessity to

respond to the current international transformations and the increasing complexity of the security environment from a European perspective. Secondly, partly due to the narrative based on the distribution of roles between NATO and the EU, the EU was provided since early 90s with a risk/crisis management policy-tool. While these risk-based security devices were firstly framed in terms of development, humanitarian aid and forms of conflict transformation (in practice, mostly post-conflict missions and operations), it was decisively diverted after 2000s to a state-centred securitised framework. Thirdly, the gradual reconnaissance by EU/MSs security practitioners of the increasing importance of managing international crisis and preventing conflicts led to consider the status of risks and crises as privilege objects of the EU security policy. The emergence of the EU as a security provider has been extensively developed in the literature. The approach of this research has focused on the appearance of the EU within the regional security complex as an 'autonomous' security provider with a differentiate domain (risk/crisis-based analysis).

Embedded in these strategic conditions, a set of all-encompassing decisions have been developing among EU security bodies and participants in the area of security policy, contributed to develop a crisis management framework where the CA finally appeared:

The crisis management-comprehensive approach nexus. The gradual expansion of the EU crisis management policy-tools co-existed with an equivalent development of the comprehensive approach. The complementary development of these two elements have been conditioned –taking into account the EU *sui generis* nature– by the same phenomenon: the increasing

complexity and uncertainty of social phenomena in all domains of government –international or local. In other words, the comprehensive approach comes from the necessity to develop a more coherent and efficient EU action. In addition, once the Treaty of Lisbon entered into force, the comprehensive approach was not officially presented publicly in an official EU roadmap document until 2013, but the notion that this concept represents had already been embraced by the EU security community for at least a decade ago.

In sum, the current strategic context that influence EU security practitioners could be explained by revealing the institutionalisation process of the EU risk/crisis management apparatus due to the necessity to develop an organisational method to rationalise and foster the EU power as a security provider, enhancing practitioners to produce the current definition of the CA.

9.2. EU Comprehensive Approach

1. The Comprehensive Approach does not have a consensual definition.

The current significance of the EU CA is due to the coincidence between the consolidation of the EU as a security provider and the necessity to face the increasing complexity of the security environment.

The CA is defined as a whole-of-government technique implemented by an organisation or a group of agents with the aim of making use of capacities and resources more efficiently towards a specific problem or a particular field of action.

However, the CA represents the latest term to refer to a governmental technique conceived to respond to an older and large problem in a particular domain of governance and security –NATO, EU, OSCE, ONU, France, and United Kingdom among others. That is, the continuous rationalisation of state power which affects the way the technologies of security are assembled insofar as the security environment and world politics become more complex and contested. Hence, the EU CA as a technique of whole-of-government approach represents an emergent strategy to conduct the necessary rationalisation of the foreign and security assemblages from a governmental perspective (where non-state actors also play an important role). In other words, Western states and governmental complexes no longer have at their disposal sufficient capacity to manage international conflicts or crisis in a relatively feasible way according to the inherited prescriptions and geopolitical imaginaries. Each organisation defines and implements this concept in accordance with their specific particularities, objectives, assets and temporality.

2. The EU CA is not an institutional driver within the CFSP/CSDP policy framework. It is a technique of assembling foreign and security devices in order to improve the EU's effectiveness and coherence as a global actor.

The EU CA enhances policy initiatives to create continuums of internal and external security assemblages and the development of continuums of civilian-military devices in order to improve the EU response to external conflicts and crises. By these actions, these security assemblages aimed to respond rapidly

through the whole spectrum of crisis management tasks covered by Article 43 (TEU).

Then, the implementation of the EU CA represents a particular strategy for *a sui generis* and novel security provider to expand gradually the range of possibilities at its disposal to respond to all phases of the conflict cycle, the crisis cycle and potential risks.

3. The comprehensive approach represents a method to organise the external action of the EU that has been framed by two complementary vectors: (a) the integration process; and (b) the constitution of the EU as an international security provider.

The EU CA represents a concrete historical outcome, different from NATO, UN or great powers. The specificity of the EU CA is derived from the implications of the particular EU historical experiences. In other words, as the integration process led to the creation of multiple policy areas, institutional assemblages, administrative and political procedures and 'autonomous' EU political dynamics, as part of a differentiated EU realm, the particularity of the foreign and security policy area has contributed at the same time to the progressive questioning of how the EU performs as a global actor or as a security provider. Then, the CA was therefore introduced to conduct this problematic, i.e. the differential between the dispersion of strategic and policy areas of the EU and the increasing demand for a common, coherent and efficient foreign and security policy of the EU (CFSP/CSDP). The EU CA was then conceived as an organisational method to frame a common 'global

strategy', a coherent and efficient action of EU bodies and the EU policy-tool as part of the same security device. In this context, the structuration principles (*ad extra*) of the EU's foreign and security policy have been analysed from EU security practices, which have focused mainly on post-conflict stabilisation and state-building scenarios.

4. From the perspective of the EU CA, as a whole-of-government technique for organising a full range of policy tools to address a full range of governance problems, the EU CA shapes its own hierarchy and cartography through the EU CFSP/CSDP.

The analysis of the EU CA perspective from the , the EU regulatory principles of security governance are then structured according to four elements:

- a) Ensuring critical infrastructures or nodal points (home and abroad: energy, strategic communications, global commons among others);
- b) The installation of a network-based situational or monitoring centres (risk-based analysis and projection of potential risks)
- c) Promoting mechanisms of risk/crisis modulation of governmental structures, communities and individuals against shocks (fragility, resilience, capacity building, etc.)
- d) The development of readiness and rapid deployment of joint tools and units to manage potential/effective disruptive risk-based events or threats; at any place and any time.

Thus, the EU CA contributes to consolidate an EU strategic framework based on ensuring stability from a risk/crisis-based structuration process of the

international space and a risk-based temporality: intervening the contingency of the future by designing potential scenarios based on potential risks, and intervening the present by managing crisis (disruptive events) towards a feasible stability of the affected zone in relation to the regional environment.

In this context, the comprehensive approach has been particularly applied with the aim to reach a whole-of-government approach for the EU security policy, as these types of scenarios –post-conflict stabilisation and state-building scenarios– require a societal security approach based on risk/crisis management framework. In sum, the EU CA has been framed to respond to international crisis, being a third state populations its main object of intervention (and European populations), risk/crisis management its technological security apparatus.

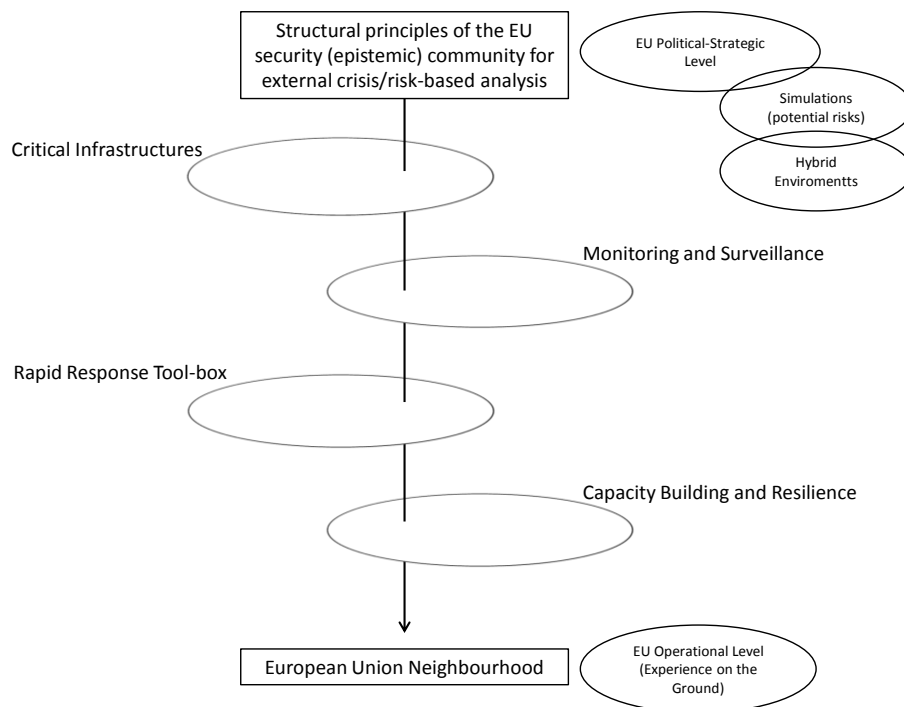


Fig. 17 Structural principles of the EU security (epistemic) community

5. The CA is driven by the idea of systematising, modulating and interconnecting global security assemblies through the installation of security continuums for the increasing circulation of the awareness of security a result of the increasing complexity, connectedness and contested environment. It represents an internal (re)assemblage policy response to the increasing proliferation of global risk assemblages, where risks circulate with increasing intensity through social systems and the awareness of risk become increasingly ontological.

Insofar as the complexity of the security environment overflows the western security governance assemblages, in conjunction with the effects of the

economic recession in the EU, the EU security governance model shows its inability to transform the security environment by following a model of exporting values and interests (normative power), transforming conflicts or building liberal political systems.

On the contrary, from this perspective, the performative consequences of the EU security practices and the structure of the EU policy-tool provide evidence on the existence of a rationality of security governance where the human being is increasingly decentred. In contrast, maintaining and ensuring the stability of nodal points (critical infrastructures and access to global commons) with the aim of contending risks and threats or proliferation of crises from a societal perspective become a more feasible task in a context of globalisation and cybernetic systems. One important question that arises once again refers to who defines what the systemic elements to be securitised are and why they have to be prioritised from a security perspective.

6. The implementation of the EU CA through foreign and security policy provides evidence that: (a) the main security objective of the EU is to ensure the stability of the systemic structures; (b) its main rationality consist of a risk-based strategic analysis; (c) crisis management procedures and instruments its technology; and, (d) its main social phenomenon of intervention are international crises where populations are considered as a risk-pool place whose stable functioning is conducted through capacity-building, resilience, development and humanitarian aid among other EU foreign and security policy actions.

The analysis of the EU CA provides evidence of the changing nature of the structural power of the EU as it is increasingly concerned about systemic societal assets, concomitant to the need to rationalise its power as it is (historically) constrained by the progressive intensity of the complexity of the security environment and the increasing societal nature of global risks.

Risk/crisis management frameworks and its development from a comprehensive conception of security as it is the most widespread technique in the EU to respond the complexity and unpredictable of the environment, progressively leads to a systemic thinking in which the (societal) stability of the whole is linked with the security of the EU.

In this line, the structural power of the EU is shaped by the emphasis on the protection of those critical elements that sustain the stability of the European regional complex (the protection of networks, critical infrastructures, energy security and the access to global commons –from a societal perspective). Their protection allows the EU/MSs security complex to guaranty a feasible functioning of the European societies insofar as modern societies increasingly depend on them to maintain their identity and way of life (reaching an ontological status). In addition, the current securitization processes of societal systemic elements within the EU tend to focus on the security of the state and those strategic sectors that sustain its correct and stable functioning, defined by government elites.

9.3. Hypotheses

9.3.1. Comprehensive approach

This research project examines the emergence of the European Union Comprehensive Approach (CA) by focusing on the implications it produces on the epistemic structures of the EU security community within the EU security governance model. According to this purpose, the following research questions were formulated:

Which conditions explain the emergence of the CA as a central concept in the EU security community?

And consequently,

What are the strategic implications of the CA on the way security issues are regulated through the EU security governance?

In order to meet these research questions, the emergence of the CA was analysed by questioning what are the set of social conditions that explain the emergence of the CA as a core element of the EU institutional response (foreign and security policy). In this regard, the hypotheses were applied to the case of the EU as a security provider, taking into account institutional and strategic dynamics derived from the triangulation of security practitioners, official documents and the EU security policy-tool.

The two first hypotheses were then formulated in order to find trajectories that led to the institutionalisation of the comprehensive approach in the EU. The proposed hypotheses respectively identify two complementary conditions that could explain the assumption of the comprehensive approach. Both conditions have been contextualised from a security policy perspective through notion of *governmental gap*.

The first hypothesis assesses the epistemic implications of the increasing consensus assumed about the necessity to enhance and to adapt the EU security policy to the global transformations of security.

(h1) the more the gap increases between the governmental capacities and the perceptions on the complexity of security issues, the more the comprehensive approach is developed.

The data about the (C1) *effective application of a whole-of-government approach* indicates the progressive institutionalisation of the comprehensive approach as a result of this ‘perceived’ obsolescence of the strategic-technological security assemblages of the regional security complex after the Cold War.

The second hypothesis assesses the epistemic implications of the changing perceptions of EU security practitioners, official and strategic documents about the perceived risks of the security environment.

(h2) the more perceptions of common risks among EU institutions, the more a comprehensive approach perspective is developed.

The data on (C2) *perceptions of the increasing complexity of risks and threats* indicates an increasing tendency within the security community to stress the increasing circulation of risks and threats and, in turn, the benefices of converging security assemblages and the necessity to assume more collective responsibility from a EU perspective to respond to the emerging ecology of security phenomena.

The resulting conclusions from the two hypotheses give evidence about the variations in the previous consensus of the EU security community in recent years. The data allows us to trace how risk perceptions within the EU security

community rose steadily, affecting the inherited perceptions of the unbalance between the high profile of security environment assessments in relation to the current limited EU capacities. At the same time, as it was observed, there is a consensus about the complexity/uncertainty that characterises the current security environment. Thus, the assumption of the concept 'comprehensive approach', conceived as an strategy to provide the EU with a wide range of policy-tools could be consolidated by recent events such as *Brexit* and US presidential changes, as these events could alter the perceptions about the implementation of a *whole-of-government* approach.

9.3.2. Security governance based on societal security principles

Afterwards, the emergence of the CA is ultimately explained in terms of performativity of security devices by analysing how the application of this organisational method to the EU security instruments (EU policy-tool) contributes to transform (EU transformative power) the regulative principles of the regional security complex (regional governance model). This two staged analysis of the EU CA allows us to contribute to draw the morphology of the contemporary EU security governance model and the security dynamics that it generates as an "autonomous" strategic framework within the whole regional security complex.

The second two hypotheses were designed to provide evidence about the relation between the two types of actions that are being articulated through the comprehensive approach as part of the risk/crisis management framework of the EU as a security provider. Considering the set of conditions for the emergency of the CA and the conceptual/technological structure that

characterises the current EU framework, and regarding the increasing interconnectedness of social systems, this resulting context could suggest that the EU security identity is oriented to preserve or ensure the critical nodes that sustain the international state of things in search of stability, inasmuch as it is considered the more feasible security strategy in a context where security devices and apparatus seems to be overflowed by complexity. The EU security governance/identity seems therefore to be based on a societal security model. Both elements, capacity building actions and promoting resilience actions have to be complementary analysed.

Then, the third hypothesis focuses on the effects that the current capacity building actions produces the EU security governance model, according to its current definition on the bases of the comprehensive approach.

(h3) the more capacity building actions are articulated as part of the possibilities of the EU's comprehensive approach, the more the EU security governance is articulated on the principles of societal security.

The analytics of (C3) *capacity building actions towards fragile/weak states* within the framework of an integrated approach to risk/crisis management considers two main phenomena: a) it represents one of the main actions conducted by the EU through the integrated approach to external crisis and conflicts and CSDP missions; b) it is particularly oriented to train or equip critical elements or bodies of the third state's governmental structures in question.

The fourth hypothesis was designed to focus on promoting resilience actions, which has been defined as the complementary priority, clearly reflected in the EUGS.

(h4) *the more actions to promote resilience through humanitarian aid and development actions are articulated within the EU's comprehensive approach, the more the EU security governance is articulated on the principles of societal security.*

In this case, according the triangulation of data, the analysis of (C4) *promoting resilience to assist populations at risk* indicates that: (a) resilience is becoming a core element of the EU security policy; and (b) it introduces the way in which the EU structures the environment, the effects that resilience brings with it. That is, naturalises the existence of crisis, the process of modulation of individuals, communities against crisis, but not mechanisms for transforming critical situations.

In sum, the EU CA contributes to articulate under the same frame capacity building and resilience actions, which are becoming increasingly civil-military. From this perspective, EU capacity building and resilience actions are increasingly shaped to ensure the security of the EU and European societies by linking risk indicators and good governance practices in multiple spheres of social life in third states and regions with the perceptions of security from the European Union perspective. In addition, the comprehensive approach is defined through these type of actions according to the parameters of societal security as it focuses on those "normal" periods of time (non-crisis period, stability) that are decisive for the "correct" development of the European and third state populations.

9.3.3. Crisis, Risk/Crisis Management and the Comprehensive Approach

The last two hypotheses were drawn to trace a more abstract the relation between the comprehensive approach and the emergence of international

crisis as an object of security. As it was observed, the emergence of the comprehensive approach as a governmental method and the notion of 'crisis' in security studies/policy –but also in other social domains and knowledges– is due to their respective equivalence with the parameters of the theory of social risk and complexity.

The fifth hypothesis was formulated to explore how the increasing perception of complexity and uncertainty in social events and social relations entails the necessity to identify, delimit, recognize, categorize and calculate and to intervene in those phenomena that are more risky/dangerous in systemic terms. This type of security phenomenon is treated as 'crisis' (disruptive events, escalation of events). It is different from 'normal' events or any non-considered systemic risks/threats by EU/MSs security practitioners.

(h5) the more the perceptions of the increasing complexity of the security environment are, the more the stability of the regional neighbourhood becomes the dominant objective in security policy.

The examination of the data by applying the category (C5) *increasing complexity of the security environment/the increasing connectedness of social systems* provides evidence that the perception of security events (risks/threats) as increasingly volatile, motley and dynamic, leads progressively to enhance and envisage a full range of tools at the disposal of the EU, more flexible, adaptable and deployable. In addition, this analysis indicates the unfeasibility of managing completely security objects/phenomena.

The sixth hypothesis was designed to explore a complementary movement, but formulated under other parameters. Having traced the link between

complexity and crisis in terms of security, this hypothesis in turn is formulated under the parameters of security devices. That is, it sought to explore the relation between crisis management apparatus and the comprehensive approach, and how the assumption of this type of security strategy/technology contributes through its daily implementation to the acceptance of the comprehensive approach as a feasible method.

(h6) the more EU crisis management is consolidated, the more the EU's crisis response is articulated according to a comprehensive approach method.

The data was then analysed (C6) *risk/crisis-based security actions as part of the response to crisis within a context of fragile and conflict-affected states/governmental structures*. Theoretical discussions indicated that the proliferation of risk/crisis-based security apparatus could have acted as a catalyst for the growing awareness of the need to expand the governmental range of policy-tools. The data analysis provide evidence that the development of the comprehensive approach is partly justified because of the potentiality of a full range of policy-tools at the disposal of the EU/MSs to respond to the broader nature of risks or crises in comparison with the inherited policy-tools mainly based on defence. In addition, it is confirmed that having this type of technology in the first instance has facilitated the subsequent justification of the integrated approach. In contrast, NATO structures are strongly anchored around a diplomatic-military device, which find in this sense a constraint for the development of a comprehensive approach, partly because of its circumscribed military approach and the inertia of its historical institutional *habitus*.

ANEXO

RESUMEN DE LA TESIS

La presente investigación aborda el debate sobre las transformaciones de la UE como actor internacional y proveedor de seguridad en el marco de los Estudios Europeos, los estudios en torno a la sociedad del riesgo y la disciplina de las Relaciones Internacionales.

La existencia misma de la Unión Europea está en cuestión. Si bien no es un hecho novedoso, la actualidad del proceso de integración resulta enormemente contradictoria. La Unión está en condiciones de completar en los próximos años el camino marcado por el Tratado de Lisboa: la búsqueda de sinergias y la simplificación de las estructuras de decisión y de responsabilidad. Se dispone, en definitiva, a la consecución de una plataforma para la proyección global de la Unión sostenida sobre la base de un pensamiento estratégico consolidado. Una de las problemáticas consensuadas

que han impulsado este proceso reside en el reconocimiento de la creciente complejidad, conectividad y contestación del entorno de seguridad y de la naturaleza crecientemente híbrida de los riesgos y amenazas. Esta situación ha empujado a los *policy-makers* a desarrollar una serie de conceptos que permitan revertir esta tendencia general de la política internacional y de seguridad.

En este contexto, la literatura sobre el proceso de integración en el área de la PESC/PCSD recoge la creciente preocupación sobre la importancia de avanzar en la coherencia y efectividad de los instrumentos de política exterior y de seguridad con el fin de potenciar su capacidad de respuesta frente al entorno de seguridad, si bien hasta el momento han adolecido de un alto grado de dispersión. El proceso gradual de consolidación de los instrumentos contemplados en el Tratado en el área de la PESC/PCSD, el concepto del enfoque integral emerge como parte de esta respuesta, en torno al que existe un amplio consenso sobre su definición. Se define como una técnica de *whole-of-government* implementada por una organización o un grupo de agentes con el objetivo de hacer uso de las capacidades y recursos más eficientemente hacia un problema específico o hacia un entorno general de acción y durante un periodo de tiempo determinado.

Esta problemática ha sido abordada a través de las comunidades epistémicas y los Estudios de Seguridad aplicados al caso de la UE con un especial énfasis en la perspectiva de las políticas públicas. Una de las líneas de investigación en el ámbito de la seguridad de la UE se refiere al estudio del enfoque integral en el ámbito de la PESC/PCSD, a su mejora conceptual y procedimental en

términos de *policy-making*. Otras de las líneas de investigación han estudiado esta problemática desde la perspectiva de los estudios de integración y los estudios críticos de seguridad. Sin embargo, estos últimos no han focalizado su atención directamente en el desarrollo institucional del enfoque integral en la PESC/PCSD y los EEMM, sino en el proceso de ampliación de la seguridad, que les ha conducido al estudio del nexo seguridad interior–exterior, el nexo seguridad–desarrollo, la resiliencia y la progresiva tecnificación de las políticas de seguridad (vigilancia y control), con especial incidencia en el creciente carácter ontológico o *societal* que implican las prácticas de seguridad en la actualidad.

Esta problemática se aborda en la presente a través de la vinculación del desarrollo de un enfoque integral de la seguridad de la UE (interior y exterior) en tanto que respuesta institucional frente a la creciente percepción de la complejidad e interconexión de los riesgos y las amenazas en la sociedades contemporáneas y la dificultad creciente de los Estados o complejos gubernamentales para de aprehender y regular los fenómenos de seguridad de manera efectiva.

Asumiendo este punto de partida, entre la emergencia del enfoque integral a través de su implementación en el ámbito de la seguridad de la UE y los EEMM como respuesta a la creciente complejidad del entorno de seguridad, la presente tesis contribuye a explicar las recientes transformaciones del *actorness* de la UE y las transformaciones de la gobernanza de la seguridad en Europa, a través de la literatura sobre la sociedad del riesgo, y sobre la complejidad de los fenómenos sociales.

1.1. El objeto de estudio y los objetivos de la investigación

El objetivo de la presente investigación es explicar la emergencia del enfoque integral de la seguridad para la gestión de conflictos y crisis en el exterior y sus implicaciones epistémicas en la comunidad de seguridad de la UE en el marco de la gobernanza de la seguridad. La pregunta de investigación es la siguiente: ¿qué condiciones explican la emergencia de enfoque integral como concepto central en la comunidad de seguridad de la UE? Y, por consiguiente, ¿cuáles son las implicaciones del enfoque integral en la forma en que los problemas de seguridad internacional son regulados a través del modelo de gobernanza de la seguridad de la UE?

1.2. Hipotesis

A partir de la pregunta y los objetivos de la investigación, se han diseñado las siguientes hipótesis:

(h1) cuanto más incremental la percepción del diferencia entre las capacidades de los complejos gubernamentales y la complejidad del los problemas de seguridad, mayor es el desarrollo del enfoque integral de la seguridad.

(h2) cuanto más se incrementa la percepción de los riesgos y las amenazas comunes entre las instituciones de la UE, mayor es el desarrollo del enfoque integral de la seguridad.

(h3) cuanto más acciones de capacitación son articuladas a través de un enfoque integral, mayor es el principio *societal* de la gobernanza de la seguridad de la UE.

(h4) cuanto más acciones de resiliencia son articuladas a través de un enfoque integral, mayor es el principio *societal* de la gobernanza de la seguridad de la UE.

(h5) cuanto mayor es la percepción de la complejidad del entorno de seguridad, la gestión de crisis y la estabilidad devienen objetivos centrales de la política de seguridad de la UE.

(h) cuanto más se articula un marco de gestión de crisis en la UE, más se articula un principio de enfoque integral de la seguridad.

1.3. Metodología

Con el fin de alcanzar el objetivo de la investigación, se realiza en primer lugar una aproximación genealógica con el objetivo de identificar las condiciones históricas previas que explican la emergencia del enfoque integral como concepto central en las formas de gobernanza de la seguridad en Europa. En segundo lugar, el enfoque integral es analizado en términos ideacionales desde la perspectiva de los expertos o *policy makers* de seguridad de la UE (comunidad de seguridad), mediante la identificación del conjunto de condiciones que explican la aparición del enfoque integral como idea central asumida por esta comunidad epistémica y las implicaciones de su aparición en el campo de sus afirmaciones epistémicas. Por lo tanto, se realiza una aproximación ideacional analizando en primera instancia cómo se configura el enfoque integral a través de los documentos oficiales (documentos estratégicos y documentos de *policy-making*) y cómo se implementa a través de los instrumentos de seguridad de la UE (*EU policy-tool*). En última instancia, se realizan una serie de entrevistas semiestructuradas con élites de la política

exterior y de seguridad de la UE con el fin de identificar en qué medida la aparición del enfoque integral está produciendo estrategias discursivas emergentes utilizadas por esta comunidad para explicar y justificar la transformación actual de la política de seguridad de la UE dentro del marco de la PESC / PCSD.

En definitiva, en línea con el objetivo de la investigación, el análisis de la emergencia del enfoque integral y su incidencia en el conjunto ideacional que estructura el conjunto epistémico de la comunidad de la seguridad de la EU se configura a través del ensamblaje de tres estrategias para la obtención de los datos. La triangulación está conformada entonces por el análisis de los instrumentos e instituciones de la UE, el análisis de documentos estratégicos y *roadmap* oficiales y la realización de entrevistas semiestructuradas con practicantes de seguridad de la UE. La importancia de las estructuras gubernamentales en el marco de esta triangulación responde al lugar central que ocupan todavía en los estudios de seguridad, incluso en una época de gran dispersión de los actores de seguridad.

La obtención de datos y su tratamiento a partir de esta triangulación se operacionaliza a partir del análisis ideacional de la comunidad de seguridad de la UE, que se configura en torno a dos dimensiones: la dimensión reflexiva interna de la comunidad de seguridad por un lado, y la interacción de la misma con el entorno (de seguridad) por el otro.

1.4. Plan de la obra

La parte introductoria, conformada por los capítulos uno y dos, presenta el marco general del proyecto de investigación, su contexto y problemática general en el que se inserta. En el capítulo dos particularmente, se desarrolla la relación de hipótesis y categorías de análisis de la investigación.

El objetivo de los capítulos tercero y cuarto es trazar el terreno histórico desde el cual el enfoque integral surge como principio estratégico central para la regulación de la seguridad internacional en Europa. Este proceso se ha articulado en tres formaciones discursivas históricamente situadas, siguiendo los principios de un enfoque discursivo-histórico. La primera formación discursiva identifica tres líneas de fuerza. La primera explora el surgimiento de las doctrinas (neo)liberales en el campo de la economía política, la proliferación de competidores/cooperadores del Estado en el uso de la violencia –o, al mismo tiempo, sobre la provisión de seguridad– así como las decisivas transformaciones tecnológicas que acompañan al decreciente capacidad del Estado en términos relativos con respecto a la creciente complejidad del entorno. La segunda formación discursiva, por el contrario, explora la expansión creciente de los objetos que han sido progresivamente susceptibles de ser regulados por el Estado a fin d problematizar la creciente complejidad de los fenómenos de seguridad. La tercera formación discursiva explica la constitución histórica de la UE como un proveedor de seguridad como parte del complejo de seguridad europeo desde el final de la Guerra Fría. Se considera, en este sentido, el proceso de integración europea como una línea histórica en la que se podría rastrear la emergencia del enfoque integral. Este capítulo identifica las condiciones de emergencia históricas anteriores que contribuyeron a condicionar la posibilidad para el surgimiento

del enfoque integral como concepto emergente del modelo de gobernanza de la seguridad de la UE. Este enfoque particular nos permite comprender mejor las restricciones estructurales y las potencialidades que enmarcan las decisiones posteriores y prácticas de seguridad de las instancias y expertos de la UE que han conducido a la institucionalización del enfoque integral posterior. Igualmente, nos permite explorar el surgimiento de una serie de conceptos que tienen en común una clara tendencia hacia la racionalización del poder estatal: enfoque integral, infraestructura crítica, nexo de seguridad interno-externo, integración civil-militar y resiliencia entre otros.

El quinto y sexto capítulo desarrollan diferentes discusiones teóricas para trazar el marco analítico para el posterior análisis de datos. Ambos capítulos constan de tres secciones cada uno. La primera parte comienza asumiendo un "giro de la gobernabilidad de la seguridad" impulsado por tres conceptos presentados en un continuo lógico: gobierno, regulación y seguridad. La relación entre gobernabilidad y seguridad nos permite consolidar la primera etapa del marco analítico para enmarcar la siguiente sección, donde se discute el rol de las ideas en el discurso de seguridad y los procesos de cambio institucional sobre la base de las comunidades epistemológicas. Estas comunidades juegan un papel central en la producción y re-producción de prácticas de seguridad en una organización o institución. En este caso particular, la incidencia de las ideas en el cambio de políticas de seguridad se analiza en coherencia con el concepto de comunidades epistemológicas –con especial énfasis en el concepto de Comunidades de Seguridad–, que se desarrolla como herramienta de investigación.

En el séptimo y octavo capítulo, el objetivo es llevar a cabo el análisis de datos. Por lo tanto, las categorías de análisis se operacionalizan en correspondencia con las hipótesis y la triangulación ulterior de las entrevistas semiestructuradas, los documentos oficiales y *Roadmaps* así como los diseños de los instrumentos de gestión de crisis (*Policy-tool*), que se procesan para este fin. En el séptimo capítulo, se establecen y discuten los marcos institucionales y los organismos de la UE –sobre todo en lo concerniente a la PESC/PESD–. El objetivo es examinar el marco institucional en el que los organismos de la UE y los profesionales de la seguridad realizan prácticas de seguridad y deciden sobre la política de seguridad exterior. Este análisis de los contextos institucionales de la UE y de los documentos oficiales nos permite explicar la configuración técnica de su marco estratégico a través del cual se define el concepto de enfoque integral de la UE y permite identificar por otra parte las particularidades relevantes de la UE como un actor *sui generis* en comparación con terceros Estados u organizaciones internacionales –*ad extra*. En última instancia, se realizan una serie de entrevistas semiestructuradas con élites de la política exterior y de seguridad de la UE para identificar las implicaciones de la aparición del enfoque integral está y el tipo de estrategias discursivas emergentes utilizadas por esta comunidad para explicar y justificar la transformación actual de la política de seguridad de la UE en el marco de la PESC/PCSD.

En el capítulo final, se presentan las conclusiones y se verifican la relación de hipótesis propuesta con los subsiguientes resultados.

1.5. Conclusiones

El enfoque integral no presenta una definición consensuada. La actual relevancia del enfoque integral de la UE responde en parte a la coincidencia entre la consolidación de la UE como proveedor de seguridad y la interiorización de la comunidad de seguridad de la UE sobre la necesidad de hacer frente a la creciente complejidad del entorno de seguridad.

El enfoque integral de la UE no es un vector institucional en el marco de la política PESC/PSDC. Es una técnica de montaje de dispositivos de política exterior y de seguridad con el fin de potenciar la eficacia y la coherencia de la UE como actor global y como proveedor de seguridad.

El caso particular del enfoque integral de la UE se presenta un método de configuración de la PESC/PCSD que está condicionado en su caso por dos vectores complementarios: a) el proceso de integración; y b) la constitución de la UE como proveedor internacional de seguridad.

Desde la perspectiva de la CA de la UE, como técnica de *whole-of-government approach* con el fin de articular un abanico completo de instrumentos y técnicas de política exterior y de seguridad para abordar la creciente diversidad de problemas de gobernanza, en el que la seguridad ocupa un espacio creciente.

En enfoque integral supone un reforzamiento en la idea de sistematizar, modular e interconectar los ensamblajes regionales de seguridad mediante la instalación de continuos de seguridad para responder a la creciente complejidad, interconexión e incertidumbre del entorno (de seguridad) cada vez más contestado, el cual se vehicula a través de una creciente percepción del riesgo; en la presente investigación, con mayor énfasis en el estudio de estas dinámicas a través de la comunidad de seguridad de la UE. El enfoque

integral en el caso de la UE representa en definitiva una respuesta política a modo de (re)ensamblaje en cuanto que proveedor de seguridad frente la creciente proliferación de redes de riesgo global, donde los riesgos circulan cada vez con mayor intensidad y en el que la conciencia del riesgo presenta a cada vez una plataforma más ontológica.

El análisis del enfoque integral de la UE en el marco de la PESC/PCSD proporciona las siguientes evidencias: (a) el principal objetivo de seguridad de la UE es garantizar la estabilidad (sistémica) del entorno europeo; (b) su racionalidad principal consiste en un análisis estratégico basado en riesgos; (c) su tecnología de seguridad principal son los procedimientos e instrumentos de gestión de crisis; y (d) su principal fenómeno de intervención securitaria son las crisis internacionales en las que las poblaciones son consideradas un contenedor de riesgos (*risk-pool*), en los cuales se busca su funcionamiento estable mediante la promoción de acciones de capacitación, de resiliencia, programas de desarrollo y de ayuda humanitaria entre otras acciones de la UE en materia de política exterior y de seguridad.

REFERENCES

References

't Hart, Paul, and Bengt Sundelius. "Crisis Management Revisited: A New Agenda for Research, Training and Capacity Building within Europe." *Cooperation and Conflict* 48, no. 3 (2013): 444–61. doi:10.1177/0010836713485711.

A

Abrahamsen, Rita, and Michael C. Williams. "Security beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics." *International Political Sociology* 3, no. 1 (2009): 1–17. doi:10.1111/j.1749-5687.2008.00060.x.

Acharya, Amitav, and Barry Buzan, eds. *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia*. London and New York: Routledge, 2010.

Acosta Sanchez, Miguel Ángel. *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*. Madrid: Dykinson, 2008.

Ademmer, Esther. "Interdependence and EU- Demanded Policy Change in a Shared Neighbourhood." *Journal of European Public Policy* 22, no. 5 (2015): 671–89. doi:10.1080/13501763.2014.968189.

Adey, Peter, and Ben Anderson. "Anticipating Emergencies: Technologies of Preparedness and the Matter of Security." *Security Dialogue* 43 (2012): 99–117. doi:10.1177/0967010612438432.

Adler-nissen, Rebecca. *Bourdieu in International Relations - Rethinking Key Concepts in IR*. Abingdon and New York: Routledge, 2013.

Adler, E. "The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post--Cold War Transformation." *European Journal of International Relations* 14, no. 2 (2008): 195–230. doi:10.1177/1354066108089241.

Adler, Emanuel, and Michael Barnett. "A Framework for the Study of Security Communities." In *Security Communities*, edited by Emanuel Adler and Michael Barnett, 29–66. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Adler, Emanuel, Peter M. Haas, Emanuel Adler, and Peter M Haas. "Conclusion : Epistemic World Order , and the Creation of a Research Program Reflective" 46, no. 1 (2013): 367–90.

Adrot, Anouck, and Jean-Luc Moriceau. "Introducing Performativity to Crisis Management Theory: An Illustration from the 2003 French Heat Wave Crisis Response." *Journal of Contingencies and Crisis Management* 21, no. 1 (March 24, 2013): 26–44. doi:10.1111/1468-5973.12011.

Aggestam, Lisbeth. "Introduction: Ethical Power Europe?" *International Affairs* 84, no. 1 (2008): 1–11. doi:10.1111/j.1468-2346.2008.00685.x.

Agnew, John. *Geopolítica: Una Re-Visión de la geopolítica mundial*. Madrid: Trama

- Editorial, 2005.
- . *Reinventing Geopolitics: Geographies of Modern Statehood: Hettner- Lecture 2000*. Heidelberg: University of Heidelberg, 2001.
- Aldecoa, Francisco. *La Integración Europea. Análisis Histórico Institucional Con Textos Y Documentos. II. Génesis Y Desarrollo de La Unión Europea (1979-2002)*. Madrid: Editorial Tecnos, 2002.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco (Coord.). *La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior*. Madrid: Marcial Pons, 2011.
- Amicelle, A., C. Aradau, and J. Jeandesboz. "Questioning Security Devices: Performativity, Resistance, Politics." *Security Dialogue* 46, no. 4 (2015): 293–306. doi:10.1177/0967010615586964.
- Andersson, Jan J., Daniel Fiott et al. "After the EU Global Strategy: Consulting the Experts." *Security and Defence EUISS*. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2016. doi:10.2815/15900.
- Aradau, Claudia. "The Promise of Security: Resilience, Surprise and Epistemic Politics." *Resilience* 2, no. 2 (2014): 73–87. doi:10.1080/21693293.2014.914765.
- Aradau, Claudia, and Jef Huysmans. "Critical Methods in International Relations: The Politics of Techniques, Devices and Acts." *European Journal of International Relations* 20, no. 3 (2014): 596–619. doi:10.1177/1354066112474479.
- Aradau, Claudia, Luis Lobo-Guerrero, and Rens van Munster. "Security, Technologies of Risk, and the Political: Guest Editors' Introduction." *Security Dialogue* 39, no. 2–3 (2008): 147–54. doi:10.1177/0967010608089159.
- Aradau, Claudia, and R. Van Munster. "Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future." *European Journal of International Relations* 13, no. 1 (2007): 89–115. doi:10.1177/1354066107074290.
- Arrighi, Giovanni, and Beverly J. Silver, eds. *Chaos and Governance in the Modern World System*. Contradict. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.
- Ashley, Richard K. "Imposing International Purpose: Notes on a Problematique of Governance." In *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*, edited by Ernst-Otto Czempiel and James N Rosenau, 251–90. Lexington: Lexington Books, 1989.

B

- Baldwin, Robert, Martin Cave, and Marting Lodge. *Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Barbé, Esther. "Introducción: cambio en el sistema internacional. Adversidad para la UE." *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 108 (2014): 7–21.
- . "La UE Frente a la emergencia de un mundo posoccidental: en busca del

- prestigio perdido." *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 100 (2012): 91–112.
- Barbé, Esther, Oriol Costa, and Robert Kissack, eds. *EU Policy Responses to a Shifting Multilateral System*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016. doi:10.1057/978-1-137-54758-3.
- Barbé, Esther (Dir.). *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, 2014.
- Barceló, Maria Julià. "El factor tiempo en el proceso de planificación, creación y despliegue de las misiones de paz de la Unión Europea." *Revista Española de Derecho Internacional* 67, no. 1 (2015): 123–55. doi:http://dx.doi.org/10.17103/redi.67.1.2015.1.04.
- . "Las misiones de paz de la Unión Europea: fundamentos jurídicos, origen y desarrollo, sistema organizativo, procedimiento de creación y seguimiento y acuerdos internacionales de ejecución,," 2012.
- Bauman, Zygmunt. *La globalización: consecuencias humanas*. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.
- . *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI, 2002.
- . *Risk Society: Towards a New Modernity*. Edited by Mark Ritter. *Nation*. Vol. 2. Theory, Culture & Society Series. Sage, 1992.
- Behnke, Andreas "Presence and Creation: A Few (Meta-)Critical Comments on the C.a.s.e. Manifesto." *Security Dialogue* 38, no. 1 (2007): 105–11. doi:10.1177/0967010607075975.
- Berdal, Mats, and David H. Ucko. "The United Nations and the Use of Force : Between Promise and Peril The United Nations and the Use of Force : Between Promise and Peril." *The Journal of Strategic Studies* 37, no. 5 (2017): 665–73. doi:10.1080/01402390.2014.937803.
- Bermejo García, Romualdo, and Eugenia López-Jacoiste Díaz. "De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias." *Cuadernos de Estrategia*, no. 160 (2013): 18–76.
- Bicchi, Federica. "Information Exchanges , Diplomatic Networks and the Construction of European Knowledge in European Union Foreign Policy." *Cooperation and Conflict* 49, no. 2 (2014): 239–59. doi:10.1177/0010836713482871.
- Bieler, Andreas. "Questioning Cognitivism and Constructivism in IR Theory: Reflections on the Material Structure of Ideas." *Politics* 21, no. 2 (2001): 93–100. doi:10.1111/1467-9256.00140.
- Bigo, Didier. "Globalized (In)security: The Field and the Ban-Opticon." In *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*, edited by Didier Bigo and Anastassia Tsoukala, 10–48. Abingdon: Routledge, 2008. doi:10.4324/9780203926765.

- . "Internal and External Aspects of Security." *European Security* 15, no. 4 (2006): 385–404. doi:10.1080/09662830701305831.
- . "La Mondialisation de L'(in)sécurité? Réflexions Sur Le Champ Des Professionnels de La Gestion Des Inquiétudes et Analytique de La Transnationalisation Des Processus D'(in)sécurisation." *Cultures & Conflit* 58 (2005): 53–100. doi:10.4000/conflits.1813.
- . "Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power." *International Political Sociology* 5 (2011): 225–58. doi:10.1111/j.1749-5687.2011.00132.x.
- . "Sociology of Transnational Guilds." *International Political Sociology* 10 (2016): 398–416. doi:10.1093/ips/olw022.
- . "When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe." In *International Relations Theory and The Politics of European Integration. Power, Security and Community*, edited by Morten Kelstrup and Michael C. Williams, 171–204. London: Routledge, 2000.
- Bigo, Didier, Laurent Bonelli, Dario Chi, and Christian Olsson. "Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies." *The Field of the EU Internal Security Agencies*. Centre d'études sur les conflits/l'Harmattan, 2007.
- Bigo, Didier, and Anastassia Tsoukala. *Terror, Insecurity and Liberty*. *International Relations*, 2008. doi:10.4324/9780203926765.
- Bigo, Didier, and R. B. J. Walker. "Political Sociology and the Problem of the International." *Millennium - Journal of International Studies* 35, no. 3 (2007): 725–39. doi:10.1177/03058298070350030401.
- Biscop, Sven. "A Strategy for Europe's Neighbourhood : Keep Resilient and Carry on ?," ARI 4/2017, Real Instituto Elcano, 2017.
- . "All or Nothing? The EU Global Strategy and Defence Policy after the Brexit." *Contemporary Security Policy* 37, no. 3 (2016): 431–45. doi:10.1080/13523260.2016.1238120.
- . "Finally: A New EU Strategy." *Global Affairs* 2, no. 4 (2016): 1–2. doi:10.1080/23340460.2016.1237558.
- Biscop, Sven, and Jo Coelmont. "The EU Global Strategy and Defence: The Challenge of Thinking Strategically about Means." *Egmont Security Policy Brief*, no. 78 (2016).
- Blanc Altemir, Antonio (dir.). *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea. Seguridad, cooperación y Derechos Humanos*. Madrid: Editorial Tecnos, 2013.
- Blockmans, Steven, and Ramses A. Wessel. "The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective?" *Journal of Conflict and Security Law* 14, no. 2 (2009): 265–308. doi:10.1093/jcs1/krp020.

- Bob Jessop. "Metagovernance." in *The SAGE Handbook of Governance*, edited by Mark Bevir, 106–23. London, 2011.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, and Allan McConnell. "Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests." *Journal of European Public Policy* 16, no. 1 (2009): 81–106. doi:10.1080/13501760802453221.
- Boin, Arjen, Madalina Busuioc, and Martijn Groenleer. "Building European Union Capacity to Manage Transboundary Crises: Network or Lead-Agency Model?" *Regulation and Governance* 8, no. 4 (2014): 418–36. doi:10.1111/rego.12035.
- Boin, Arjen, and Magnus Ekengren. "Preparing for the World Risk Society: Towards a New Security Paradigm for the European Union." *Journal of Contingencies and Crisis Management* 17, no. 4 (December 2009): 285–94. doi:10.1111/j.1468-5973.2009.00583.x.
- Boin, Arjen, Magnus Ekengren, Mark Rhinard, and Catherine Ashton. *The EU as Crisis Manager: Patterns and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. doi:<https://doi.org/10.1017/CBO9781139565400>.
- Boin, Arjen, Mark Rhinard, and Magnus Ekengren. "Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity." *Journal of Contingencies and Crisis Management* 22, no. 3 (2014): 131–42. doi:10.1111/1468-5973.12052.
- Booth, Ken, ed. *Critical Security Studies and World Politics*. London and Boulder: Lynne Rienner Publications Inc., 2005.
- . *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Borg, Stefan. *European Integration and the Problem of the State. A Critique of the Bordering of Europe*. Basingstoke: Palg, 2015. doi:10.1057/9781137409331.
- Bossong, Raphael. "EU Civilian Crisis Management and Organizational Learning." *European Securirty* 22, no. 1 (2013): 94–112. doi:10.1080/09662839.2012.704364.
- Bossong, Raphael, and Hendrik Hegemann. "EU Internal Security Governance and National Risk Assessments: Towards a Common Technocratic Model ?" *European Politics and Society*, 2015, 1–16. doi:10.1080/23745118.2016.1120990.
- Bourne, M., H. Johnson, and D. Lisle. "Laboratizing the Border: The Production, Translation and Anticipation of Security Technologies." *Security Dialogue*, 2015, 1–19. doi:10.1177/0967010615578399.
- Brassett, James, and Nick Vaughan-Williams. "Security and the Performative Politics of Resilience: Critical Infrastructure Protection and Humanitarian Emergency Preparedness." *Security Dialogue* 46, no. 1 (2015): 32–50. doi:10.1177/0967010614555943.
- Bremberg, Niklas. "The European Union as Security Community-Building Institution : Venues , Networks and Co-Operative Security Practices." *Journal of Common Market Studies* 53, no. 3 (2015): 674–92. doi:10.1111/jcms.12219.
- Brosig, Malte. "EU Peacekeeping in Africa : From Functional Niches to Interlocking

- Security." *International Peacekeeping* 21, no. 1 (2014): 74–90. doi:10.1080/13533312.2014.899124.
- Browning, Christopher S., and Pertti Joenniemi. "Ontological Security, Self-Articulation and the Securitization of Identity." *Cooperation and Conflict* 52, no. 1 (2016): 31–47. doi:10.1177/0010836716653161.
- Browning, Christopher S., and Matt McDonald. "The Future of Critical Security Studies: Ethics and the Politics of Security." *European Journal of International Relations* 19, no. 2 (2011): 235–55. doi:10.1177/1354066111419538.
- Buchanan, David A., and David Denyer. "Researching Tomorrow's Crisis: Methodological Innovations and Wider Implications." *International Journal of Management Reviews* 15, no. 2 (2012): 205–24. doi:10.1111/ijmr.12002.
- Bull, Hedley. "Civilian Power Europa a Contradiction in Terms." *Journal of Common Market Studies* 21, no. 2 (1982): 149–70. doi:10.1111/j.1468-5965.1982.tb00866.x.
- Bulmer, S., and J. Joseph. "European Integration in Crisis? Of Supranational Integration, Hegemonic Projects and Domestic Politics." *European Journal of International Relations* 22, no. 4 (2016): 725–48. doi:10.1177/1354066115612558.
- Burgess, J. Peter. "There is no European Security, only European Securities." *Cooperation and Conflict* 44, no. 3 (2009): 309–28. doi:10.1177/0010836709106218.
- Burgess, J. Peter. "Human Values and Security Technologies," 2008. <http://jpeterburgess.com/wp-content/uploads/2010/01/2008-copy.pdf>.
- Burgess, J. Peter, and Sissel Haugdal Jore. "The Influence of Globalization on Societal Security : The International Setting," 2008.
- Burgess, J. Peter, and Naima Mouhle. "International Collaboration on Societal Security: NATO , the EU , the UN and Norway," 2008. <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=172&type=publicationfile>.
- Burke, Anthony, and Rita Parker, eds. *Global Insecurity: Futures of Global Chaos and Governance*. London: Palgrave Macmillan, 2017. doi:10.1057/978-1-349-95145-1.
- Butler, Judith. "Performative Agency." *Journal of Cultural Econoy* 3, no. 2 (2010): 147–61. doi:10.1080/17530350.2010.494117.
- Butros-Ghali, B. "Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimineto de la paz.," 1992.
- Buzan, Barry. *People, States and Fear The National Security Problem in International Relations*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books Ltd., 1983.
- Buzan, Barry, and Lene Hansen. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. doi:10.1017/CBO9780511817762.
- Buzan, Barry, and Ole Wæver. *Regions and Powers: The Stucture of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap De Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

C

- C.A.S.E. Collective. "Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto." *Security Dialogue* 37, no. 4 (2006): 443–87. doi:10.1177/0967010606073085.
- Ceyhan, Ayse. "Technologization of Security: Management of Uncertainty and Risk in the Age of Biometrics." *Surveillance and Society* 5, no. 2 (2008): 102–23.
- Chandler, David. "Beyond Neoliberalism: Resilience, the New Art of Governing Complexity." *Resilience* 2, no. 1 (2014): 47–63. doi:10.1080/21693293.2013.878544.
- . *International Statebuilding: The Rise of Post-Liberal Governance*. London: Routledge, 2010.
- . "Peacebuilding as Statebuilding." In *Peacebuilding. The Twenty Years' Crisis, 1997-2017*, 69–91. Palgrave Macmillan, 2017. doi:10.1007/978-3-319-50322-6.
- . "Resilience and Human Security: The Post-Interventionist Paradigm." *Security Dialogue* 43, no. 3 (2012): 213–29. doi:10.1177/0967010612444151.
- . "The End of the Liberal Episteme." In *Peacebuilding. The Twenty Years' Crisis, 1997-2017*, 191–210. Palgrave Macmillan, 2017. doi:10.1007/978-3-319-50322-6.
- Chandler, David, and Oliver P. Richmond. "Contesting Postliberalism: Governmentality or Emancipation?" *Journal of International Relations and Development* 18, no. 1 (2015): 1–24. doi:10.1057/jird.2014.5.
- Christou, George, Stuart Croft, Michela Ceccorulli, and Sonia Lucarelli. "European Union Security Governance: Putting the 'security' Back in." *European Security* 19, no. 3 (2010): 341–59. doi:10.1080/09662839.2010.526109.
- Churrua, Cristina. "La seguridad humana como vínculo entre la acción humanitaria y la reconstrucción de la paz." en *Seguridad humana: aportes críticos al debate teórico y político*, editado por Karlos Pérez de Armiño e Irantzu Mendia Azkune, 249–67. Madrid: Tecnos, 2013.
- Colom, Guillem. "Lues y sombras de la transformación militar aliada." *Revista Electrónica de estudios internacionales* 23 (2012): 1–17.
- . "El largo camino hacia la gestión integral de crisis en la Unión Europea." *UNISCI Discussion Papers* 34 (2014): 31–48. doi:http://dx.doi.org/10.5209.
- Constantinou, Costas M., and Sam O. Opondo. "Engaging the 'Ungoverned': The Merging of Diplomacy, Defence and Development." *Cooperation and Conflict*, 2016, 1–18. doi:10.1177/0010836715612848.
- Cornago, Noé. "De la filosofía política a la gobernanza global: un acercamiento crítico a la noción de 'Interés Público Global.'" In *XXV Jornadas ordinarias de la AEPDIRI: La gobernanza del interés público global*, 1–15. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2013.

- Criekemans, David. "Where Geoeconomics and Geostrategy Meet: The Troubled Relations between the European Union and the Russian Federation." in *Advances in Geoeconomics*, edited by J. Mark Munoz, 113–20. Routledge, 2016.
- Cross, Mai'a K. Davis. *Security Integration in Europe: How Knowledge-Based Networks Are Transforming the European Union*. University Michigan Press, 2011.
- Cross, Mai'a K. Davis. "The Military Dimension of European Security: An Epistemic Community Approach." *Millennium - Journal of International Studies* 42, no. 1 (2013): 45–64. doi:10.1177/0305829813497821.
- Cross, Mai'a K. Davis. "Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later." *Review of International Studies* 39, no. 1 (2013): 137–60. doi:10.1017/S0260210512000034.

D

- Daase, Christopher, and Cornelius Friesendorf (eds). *Rethinking Security Governance. The Problem of Unintended Consequences*. London: Routledge, 2010.
- De Castro Ruano, José Luis. "La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente." *Cuadernos Europeos de Deusto*, no. 1 (2015): 19–48.
- . "La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y la evolución de las relaciones transatlánticas en el contexto de la crisis de Irak" en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 93–154. Vitoria-Gasteiz: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2004.
- de Coning, Cedric. "Peace Enforcement in Africa: Doctrinal Distinctions between the African Union and United Nations." *Contemporary Security Policy*, 2017, 1–16. doi:10.1080/13523260.2017.1283108.
- de Coning, Cedric. *The United Nations and the Comprehensive Approach*, 2008.
- de Goede, Marieke, Stephanie Simon, and Marijn Huijter. "Performing Preemption." *Security Dialogue* 45, no. 5 (2014): 411–22. doi:10.1177/0967010614543585.
- DeLanda, Manuel. *A New Philosophy of Society: Assemblage Theory and Social Complexity*. London: Continuum, 2006.
- Deleuze, Gilles y Félix Guattari. *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Pre-Textos, 2002.
- Deutsch, Karl, Sidney A. Burrell, A Robert, Maurice Lee, Martin Lichterman, E Lindgren, Francis L Loewenheim, et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957.
- Diez, Thomas. "Michel Foucault and the Problematization of European Governance."

- International Political Sociology* 2, no. 3 (2008): 266–68. doi:10.1111/j.1749-5687.2008.00049_2.x.
- . “Normative Power as Hegemony.” *Cooperation and Conflict* 48, no. 2 (2013): 194–210. doi:10.1177/0010836713485387.
- . “Setting the Limits: Discourse and EU Foreign Policy.” *Cooperation and Conflict* 49, no. 3 (2013): 319–33. doi:10.1177/0010836713494997.
- Diez, Thomas, Ian Mannes, and Richard G. Whitman. “The Changing Nature of International Institutions in Europe: The Challenge of the European Union.” *Journal of European Integration* 33, no. 2 (2011): 117–38. doi:10.1080/07036337.2011.543522.
- Dillon, Michael, and Luis Lobo-guerrero. “Biopolitics of Security in the 21st Century: An Introduction.” *Review of International Studies*, no. 34 (2008): 265–92. doi:10.1017/S0260210508008024.
- Dingwerth, Klaus, and Philipp Pattberg. “Global Governance as a Perspective on World Politics.” *Global Governance* 12, no. 2 (2006): 185–203.
- Drent, Margriet. “The EU’s Comprehensive Approach to Security: A Culture of Co-Ordination?” *Studia Diplomatica* LXIV, no. 2 (2011): 1–18.
- Duffield, Mark. “The Liberal Way of Development and the Development--Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide.” *Security Dialogue* 41, no. 1 (2010): 53–76. doi:10.1177/0967010609357042.
- . *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. 2nd ed. London: Zed Books, 2014.
- Duffield, Mark, and Nicholas Waddell. “Securing Humans in a Dangerous World.” *International Politics* 43, no. 1 (2006): 1–23. doi:10.1057/palgrave.ip.8800129.
- Duke, Simon, and Hanna Ojanen. “Bridging Internal and External Security: Lessons from the European Security and Defence Policy.” *Journal of European Integration* 28, no. 5 (2017): 477–94. doi:10.1080/07036330600979714.
- Durch, William, Joris Larik, and Richard Ponzio. “Just Security and the Crisis of Global Governance.” *Survival* 58, no. 4 (2016): 95–112. doi:10.1080/00396338.2016.1207953.

E

- Eberle, Jakub. “Narrative, Desire, Ontological Security, Transgression: Fantasy as a Factor in International Politics.” *Journal of International Relations and Development*, 2017. doi:10.1057/s41268-017-0104-2.
- Ehrhart, Hans-georg, Hendrik Hegemann, and Martin Kahl. “Putting Security Governance to the Test: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges.” *European Security* 23, no. 2 (2017): 119–25. doi:10.1080/09662839.2013.851676.

- Elbe, Stefan, Urs Luterbacher, Antonio Missiroli, Bengt Sundelius, and Marco Zupi. *Disasters , Diseases , Disruptions : A New D-Drive for the EU*. Edited by Antonio Missiroli. Paris: EU Institute for Security Studies, 2005.
- Epstein, Charlotte. "Who Speaks? Discourse, the Subject and the Study of Identity in International Politics." *European Journal of International Relations* 17, no. 2 (2011): 327–50. doi:10.1177/1354066109350055.
- Eriksen, Erik Oddvar. "Governance between Expertise and Democracy: The Case of European Security." *Journal of European Public Policy* 18, no. 8 (2011): 1169–89. doi:10.1080/13501763.2011.615206.
- Ewald, François. *Histoire de l'État Providence: les origines de la solidarité*. Paris: Grasset, 1996.

F

- Faleg, Giovanni. *The EU's Common Security and Defence Policy. Learning Communities in International Organizations*. Palgrave S. Palgrave Macmillan, 2016.
- Fatjó, Pedro, y Guillem Colom. "La defensa de la Unión Europea. Voluntades políticas y capacidades militares básicas." Serie: seguridad y defensa, *Fundación CIDOB*. Barcelona, 2005.
- Ferrando, Manuel García, Francisco Ricardo Alvira Martín, Luis Enrique Alonso Benito, y Rafeal Modesto Escobar Mercado (coords). *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*. 4 ed. Madrid: Editorial Alianza, 2015.
- Fossum, John Erik. "Democratic Federalization and the Interconnectedness–consent Conundrum." *Journal of European Public Policy* 24, no. 4 (2017): 486–98. doi:10.1080/13501763.2016.1273372.
- Foucault, Michel. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. Edited by Colin Gordon. New York. Vol. 23. New York: Pantheon Books, 1980.
- . *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège De France, 1977 - 78*. Palgrave Macmillan UK, 2009. doi:10.1057/9780230245075.
- . *Seguridad, territorio y Población. Curso en el Collège de France (1977--1978)*. Edited by Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2006.
- Franke, Volker C., and Andrea Warnecke. "Building Peace : An Inventory of UN Peace Missions since the End of the Cold War." *International Peacekeeping* 16, no. 3 (2009): 407–36. doi:10.1080/13533310903036467.
- Friedrichs, Jörg. "Global Governance as Liberal Hegemony." in *Palgrave Advances in Global Governance*, edited by Jim Whitman, 105–22. Palgrave Macmillan, 2009. doi:10.1057/9780230245310_6.
- Friis, Karsten, and Cedric De Coning. "Coherence and Coordination The Limits of the

- Comprehensive Approach." *Journal of International Peacekeeping* 15, no. 1 (February 1, 2011): 243–72. doi:10.1163/187541110X540553.
- Frisell, Eva Hagström. "The EU Policy-Making Process and Crisis Management." In *Crisis Management in the European Union*, edited by Stefan Olsson, 17–35. Berlin: Springer-Verlag, 2009.
- Furness, Mark, and Gorm Rye Olsen. "Europeanisation and the EU's Comprehensive Approach to Crisis Management in Africa." *European Politics and Society* 17, no. 1 (2016): 105–19. doi:10.1080/23745118.2015.1075779.

G

- Galaz, Victor, Jonas Tallberg, Arjen Boin, Claudia Ituarte-lima, Ellen Hey, Per Olsson, and Frances Westley. "Global Governance Dimensions of Globally Networked Risks: The State of the Art in Social Science Research." *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 8, no. 1 (2017): 4–27. doi:10.1002/rhc3.12108.
- García, Fernando. "La nueva gestión internacional de crisis: el Experimento Multinacional N° 5." *Boletín Elcano*. Vol. ARI N° 122, 2007.
- García Pérez, Rafael. "Las misiones PESD como instrumento de política exterior de la UE." en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 21–71. Vitoria-Gasteiz: Thomson Reuters Aranzadi, 2009.
- . "Los desafíos de la Unión Europea en la gobernanza global." *Cuadernos Europeos de Deusto*, no. 45 (2011): 23–47.
- García Segura, Caterina. "La «mirada cosmopolita» como requisito político y social para la provisión de los bienes públicos globales." *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* 16, no. 1 (2012): 55–74. <https://www.uam.es/otros/afduam/pdf/16/CaterinaGarciaSegura.pdf>.
- García Segura, Caterina, and Pablo Pareja (eds). *Seguridad Inc. Las empresas militares y de seguridad privadas en las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2013.
- Garrido Rebolledo, Vicente. "Evolución histórica de la seguridad y la defensa europea: de la PESC a la PCSD." en *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*, 11–32. Ministerio de Defensa, 2010.
- Gärtner, Heinz, Adrian Hyde-price, and Erich Reiter (eds). *Europe's New Security Challenges*. Boulder, CO (USA): Lynne Rienner Publishers, 2001.
- Gebhard, Carmen, and Per Martin Norheim-Martinsen. "Making Sense of EU Comprehensive Security towards Conceptual and Analytical Clarity." *European Security* 20, no. 2 (2011): 221–41. doi:10.1080/09662839.2011.564613.

- Gehring, Thomas, Kevin Urbanski, and Sebastian Oberthür. "The European Union as an Inadvertent Great Power: EU Actorness and the Ukraine Crisis." *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2017, 1–17. doi:10.1111/jcms.12530.
- Gibert, Marie V. "The EU in West Africa: From Development to Diplomatic Policy?" in *EU Conflict Prevention and Crisis Management, Roles, Institutions and Policies*, edited by Eva Gross and Ana E. Juncos, 103–16. London: Routledge, 2011.
- Giddens, Anthony. "Modernidad e identidad del Yo: el Yo y la sociedad en la época contemporánea." Barcelona: Península, 1997.
- Gilbert, Mark. "Narrating the Process : Questioning the Progressive Story of European Integration." *Journal of Common Market Studies* 46, no. 3 (2008): 641–62.
- Gill, Peter. "Intelligence, Threat, Risk and the Challenge of Oversight." *Intelligence and National Security* 27, no. 2 (2012): 206–22. doi:10.1080/02684527.2012.661643.
- Gnesotto, Nicole, ed. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea: los cinco primeros años (1999-2004)*. Paris: Institut d'études de Sécurité, 2004.
- Gofas, Andreas, and Colin Hay. "Variation of Ideational Explanation." in *The Role of Ideas in Political Analysis: A Portrait of Contemporary Debates*, edited by Andreas Gofas and Colin Hay, 13–55. London and New York: Rout, 2010.
- Goor, Luc van de, and Claudia Major. "How to Make the Comprehensive Approach Work. Preparation at Home Is Key to Effective Crisis Management in the Field." CRU Policy Brief, 2012.
- Grasa, Rafael. "Consolidación y construcción de la paz y nuevos rostros de la violencia: la evolución de la teoría y de la práctica dos décadas después del fin de la Guerra Fría." en *Cursos de Derecho Internacional Público Y Relaciones Internacionales*, 393–431. Vitoria-Gasteiz: Thomson Reuters Aranzadi, 2014.
- Grasa, Rafael, y Arnau Gutiérrez Camps. "Conflict Prevention and Decentralized Governance: Some Remarks about the State of the Art in Theory and Practice," 2009.
- Gross, Eva. *CSDP between Internal Constraints and External Challenges*. Edited by Eva Gross and Anand Menon. EU Institute for Security Studies, 2013. doi:10.2815/33094.
- Gross, Eva. "Peacebuilding in 3D EU and US Approaches." *EUISS - European Union Institute for Security*, 2013. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_Paper130_Peacebuilding.pdf
- Gross, Eva, and Ana E. Juncos, eds. *EU Conflict Prevention and Crisis Management, Roles, Institutions and Policies*. London: Routledge, 2011.
- Gutiérrez Espada, Cesáreo. "Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes," no. 3 (2014): 1–28. <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/viewFile/108/185>.
- Gutiérrez Espada, Cesáreo, y María José Cervell Hortal. *Nacimiento, auge y decadencia*

de la responsabilidad de proteger. Granada: Editorial Comares, 2014.

Guzzini, Stefano, and Iver B. Neumann. "The Ambivalent 'Diffusion of Power' in Global Governance." in *The Ambivalent "Diffusion of Power" in Global Governance. International Political Economy Meets Foucault*, edited by Stefano Guzzini and Iver B. Neumann, 1:354–66. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

H

Haas, Peter M. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization* 46, no. 1 (1992): 1–35.

Haroche, Pierre. "Interdependence, Asymmetric Crises, and European Defence Cooperation." *European Security*, 2017, 1–27. doi:10.1080/09662839.2017.1294579.

Hauck, Volker, and Camilla Rocca. *Gaps between Comprehensive Approaches of the EU and EU Member States*. Maastricht: European Centre for Development and Policy Management, 2014.

Heathershaw, John. "Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses." *Millennium - Journal of International Studies* 36, no. 3 (2008): 597–621. doi:10.1177/03058298080360031101.

Hegemann, Hendrik, and Martin Kahl. "Security Governance and the Limits of Depoliticisation: EU Policies to Protect Critical Infrastructures and Prevent Radicalisation." *Journal of International Relations and Development*, 2016. doi:10.1057/s41268-016-0078-5.

Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton. *Global Transformations. Politics Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

Helly, Damien, and Greta Galeazzi. "Avant la lettre? The EU's Comprehensive Approach (to crises) in the Sahel," 2015.

Herschinger, E. "'Hell Is the Other': Conceptualising Hegemony and Identity through Discourse Theory." *Millennium - Journal of International Studies* 41, no. 1 (2012): 65–90. doi:10.1177/0305829812449501.

Holden, P. "Eternal Potential? Temporality, Complexity and the Incoherent Power of the European Union." *Cooperation and Conflict* 51, no. 4 (2016): 407–27. doi:10.1177/0010836716668786.

Hollis, Simon. "The Necessity of Protection: Transgovernmental Networks and EU Security Governance." *Cooperation and Conflict* 45, no. 3 (2004): 312–30. doi:10.1177/0010836710378071.

Huysmans, Jef. "Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security." *Alternatives: Global, Local, Political* 27 (2002): 41–62. doi:10.1177/03043754020270S104.

———. "Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier." *European Journal of International Relations* 4, no. 2 (1998): 226–55. <http://ejt.sagepub.com/content/4/2/226.abstract>.

Huysmans, Jef, Andrew Dobson, and Raia Prokhovnik. *The Politics of Protection. Sites of Insecurity and Political Agency*. Routledge. Abingdon and New York: Routledge, 2006.

Hyde-Price, Adrian. "Neither Realism nor Liberalism: New Directions in Theorizing EU Security Policy." *Contemporary Security Policy* 34, no. 2 (2013): 397–408. doi:10.1080/13523260.2013.808070.

I

Ince, Matthew. "Counterinsurgency : Falling Short of the Comprehensive Approach in Afghanistan," 2011, 1–7.

J

Jaap, Klaus-Peter, and Isabel Kusche. "Risk and Systems Theory." In *Social Theories of Risk and Uncertainty: An Introduction*, edited by Jens O. Zinn, 266. Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2008.

Jakobsen, Peter Viggo. "NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations: A Work in Slow Progress," DIIS Report, 2008. https://www.diis.dk/files/media/publications/import_efter1114/report_2008-15_nato_comprehensive_approach_crisis_response_operations.pdf.

———. "Right Strategy, Wrong Place-Why NATO's Comprehensive Approach Will Fail In Afghanistan." *UNISCI Discussion Papers*, no. 22 (2010): 78–90.

Jørgensen, Knud Erik (ed.). *European Approaches to Crisis Management*. The Hague (Netherlands): Kluwer Law International, 1997.

Joseph, Jonathan. "Resilience as Embedded Neoliberalism: A Governmentality Approach." *Resilience* 1, no. 1 (2013): 38–52. doi:10.1080/21693293.2013.765741.

Juntunen, Tapio, and Ari-Elmeri Hyvönen. "Resilience, Security and the Politics of Processes." *Resilience* 2, no. 3 (2014): 195–209. doi:10.1080/21693293.2014.948323.

K

Kaldor, Mary. *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. 2nd ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

Keating, Michael. *Rescaling the European State : The Making of Territory and the Rise of the Meso*. Oxford: Oxford University Press, 2013. doi:10.1093/acprof:oso/978019969

1562.001.0001.

- Kelstrup, Morten. "Globalisation and Societal Insecurity: The Securitisation of Terrorism and Competing Strategies for Global Governance." in *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*, edited by Stefano Guzzini and Dietrich Jung, 106–16. London and New York: Routledge, 2004.
- Keohane, Robert O. "International Institutions: Two Approaches." *International Studies Quarterly* 32, no. 4 (1988): 379–96. doi:10.2307/2600589.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. "Realism and Complex Interdependence." In *The Theoretical Evolution of International Political Economy: A Reader*, edited by George T. Crane and Abba Amawi, 337. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Keukeleire, Stephan, and Tom Delreux. "Competing Structural Powers and Challenges for the EU's Structural Foreign Policy." *Global Affairs* 1, no. 1 (2015): 43–50. doi:10.1080/23340460.2015.983730.
- Keukeleire, Stephan, and Simon Schunz. "Analysing Foreign Policy in a Context of Global Governance." in *Theorizing Foreign Policy in a Globalized World*, edited by Gunther Hellmann and Knud Erik Jorgensen, 58–80. Palgrave Macmillan, 2015. doi:10.1057/9781137431912.
- Keukeleire, Stephen, and Tom Delreux. *The Foreign Policy of the European Union*. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- Kirchner, Emil Joseph., and James. Sperling. *EU Security Governance*. Manchester: Manchester University Press, 2007.
- Krahmann, E. "Conceptualizing Security Governance." *Cooperation and Conflict* 38, no. 1 (2003): 5–26. doi:10.1177/0010836703038001001.
- Krause, K. "Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments." *Security Dialogue* 36, no. 4 (2005): 447–62. doi:10.1177/0967010605060449.
- Krause, Keith. "Critical Theory and Security Studies: the Research Programme of 'Critical Security Studies'." *Cooperation and Conflict* 33, no. 3 (1998): 298–333. doi:0803973233.
- Kvale, Steinar. *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata, 2011.

L

- Laborie Iglesias, Ángel. "Berlín Plus: acuerdos permanentes OTAN-Unión Europea." *Revista Ejército*, no. 784 (2006): 64–71.
- Laclau, Ernesto, y Chantal Mouffe. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI, 2015.
- . *Hegemony and Socialist Strategy*. London: Verso Books, 1985.
- Larsson, Per, Eva Hagström Frisell, and Stefan Olsson. "Understanding the Crisis

- Management System of the European Union." in *Crisis Management in the European Union*, edited by Stefan Olsson, 1–16. Berlin: Springer-Verlag, 2009.
- Lavenex, Sandra, and Nicole Wichmann. "The External Governance of EU Internal Security." *Journal of European Integration* 31, no. 1 (2009): 83–102. doi:10.1080/07036330802503932.
- Lindström, Madelene. "The European Programme for Critical Infrastructure Protection." in *Crisis Management in the European Union*, edited by Stefan Olsson, 37–59. Berlin: Springer-Verlag, 2009.
- Lobo-guerrero, Luis. "'Insurantial Sovereignty' and the Re-Constitution of 'the International.'" in *Insuring War: Sovereignty, Security and Risk*. Routledge, 2012.
- . *Insuring Life: Value, Security and Risk*. London: Routledge, 2016.
- Lobo-Guerrero, Luis. *Insuring Security: Biopolitics, Security and Risk*. Abingdon and New York: Routledge, 2010.
- López-Jacoiste Díaz, Eugenia. "La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación." *Anuario español de Derecho Internacional*, no. 22 (2006): 285–315.
- Luhmman, Niklas. *Risk: A Sociological Theory*. Berlin: Aldine de Gruyter, 1993.

M

- Manners, Ian. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies* 40, no. 2 (2002): 235–58. doi:10.1111/1468-5965.00353.
- Martín, Araceli Mangas, y Diego J. Liñán Noguera. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. 9 ed. Tecnos, 2016.
- Mateos, Óscar. "Desfragmentando el 'consenso de la construcción de la paz liberal': un análisis a partir de Sierra Leona y de la reforma del sector de seguridad." in *El sueño liberal en África subsahariana. Debates y controversias sobre la construcción de la paz*, editado por Itziar Ruiz-Giménez. Madrid: Los libros de la Catarata, 2013.
- Mateos, Óscar, and Rafael Grasa, eds. *¿Una nueva era para África? Nuevos desafíos y perspectivas sobre paz y seguridad en África*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2014.
- Mattelaer, Alexander. "The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls." *European Integration online Papers*, Vol. 14. 2010. doi:10.1695/2010009.
- Mattis, J. *Assessment of Effects Based Operations, Memorandum for U.S. Joint Forces Command*. USJFCOM, 2008. <http://smallwarsjournal.com/blog/assessment-of-effects-based-operations-updated>.
- Michalski, A., and L. Norman. "Conceptualizing European Security Cooperation: Competing International Political Orders and Domestic Factors." *European Journal of International Relations*, 2015. doi:10.1177/1354066115602938.

- Ecole Militaire,. "Explaining the Emergence of Different European Union Crisis and Emergency Management Structures" 18, no. 2 (2010).
- Millar, Gearoid. "Disaggregating Hybridity: Why Hybrid Institutions Do Not Produce Predictable Experiences of Peace." *Journal of Peace Research* 51, no. 4 (2014): 501–14. doi:10.1177/0022343313519465.
- Miller, Peter, and Nikolas Rose. *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- Mitzen, J. "Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma." *European Journal of International Relations* 12, no. 3 (2006): 341–70. doi:10.1177/1354066106067346.
- Moravcsik, Andrew, and Kalypso Nicolaïdis. "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions." *Journal of Common Market Studies* 37, no. 1 (1999): 59–85.
- Moschini, Rolando Mosa. "The Comprehensive Security Concept of the European Union." in *Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21st Century*, edited by Hans Günter Brauch, Úrsula Oswald Spring, Czeslaw Mesjasz, John Grin, Pál Dunay, Navnita Chadha Behera, Béchir Chourou, Patricia Kameri-Mbote, and P. H. Liotta, 651–57. Berlin: Springer, 2008.
- Moure, Leire. *El programa de investigación realista ante los nuevos retos internacionales del Siglo XXI*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2009.
- Munoz, J. Mark, ed. *Advances in Geoeconomics*. Routledge, 2016.
- Muñoz Cervantes, Rafael Guillermo. "Instituciones y estructuras de la Política Común de Seguridad y Defensa." en *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*, editado por Francisco Javier Roldán Barbero (coord.), 145–58. Granada: Universidad de Granada, 2012.

N

- Neocleous, Mark. *Critique of Security*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008.
- Newman, Edward, Roland Paris, and Oliver P. Richmond, eds. *New Perspectives on Liberal Peacebuilding. New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. New York: United Nations University Press, 2009.
- Norheim-Martinsen, Per Martin. "Beyond Intergovernmentalism: European Security and Defence Policy and the Governance Approach." *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2010.
- Oreja Aguirre, Marcelino (Dir.), y Francisco Fonseca Morillo (Coord.). *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*. Vol. 1. Madrid: McGraw-Hill, 1998.
- Ortega Martín, Jorge, Amador Enseñat y Berea, Alfonso Castilla Barea, Antonio rafael Rubio Plo, y Alicia Cebada Romero. *De las operaciones conjuntas a las operaciones*

integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2010.

OSCE. *Las cumbres de la OSCE en épocas de transformación.* OSCE Magazine, 2010. <http://www.osce.org/es/magazine/2010/4?download=true>.

P

Papacosma, S. Victor. *Limiting Institutions? The Challenge of Eurasian Security Governance.* Edited by James Sperling, Sean Kay, and S. Victor Papacosma. Manchester: Manchester University Press, 2003.

Paris, Roland, and Timothy D Sisk, eds. *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations.* Routledge, 2009. doi:10.4324/9780203884836.

Patton, Paul. "Government, Rights and Legitimacy: Foucault and Liberal Political Normativity." *European Journal of Political Theory* 15, no. 2 (2015): 223–39. doi:10.1177/1474885115582077.

Pawlak, Patryk, and Andrea Ricci (eds). *Crisis Rooms. Towards a Global Network?* Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2014. doi:10.2815/37165.

Perrow, Charles. *The Next Catastrophe: Reducing Our Vulnerabilities to Natural, Industrial, and Terrorist Disasters.* Princeton: Princeton University Press, 2011.

Phythian, Mark. "Policing Uncertainty: Intelligence, Security and Risk." *Intelligence and National Security* 27, no. 2 (2012): 187–205. doi:10.1080/02684527.2012.661642.

Pierre, Jon. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy.* Oxford: Oxford University Press, 2000.

Pirozzi, Nicoletta. "The European Union ' S Crisis Management After Lisbon : Addressing New Security Challenges in the 21st Century," no. July (2013).

Porter, Tony. "Global Governance as Configurations of State/non-State Activity." In *Palgrave Advances in Global Governance*, edited by Jim Whitman, 87–104. Palgrave Macmillan, 2009. doi:10.1057/9780230245310_5.

Post, Svenja. *Toward a Whole-of- Europe Approach. Organizing the European Union's and Member States' Comprehensive Crisis Management.* Berlin: Springer VS, 2015. doi:10.1007/978-3-658-08023-5.

Puchala, Donald J. "Some Non-Western Perspectives on International Relations." *Journal of Peace Research* 34, no. 2 (1997): 129–34.

Q

Quemada, José María Marín, y Javier García-Verdugo Sales. *Bienes públicos globales, política económica y globalización.* Barcelona: Ariel, 2003.

R

- Rabinow, Paul. *Anthropos Today. Reflections on Modern Equipment*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2003.
- Raone, Julien, Nathalie Schiffino, Laurent Taskin, and Céline Donis. "Understanding the Organizational Regulation of Societal Risk through the Combination of New Institutionalism and Social Regulation Theory. A Proposal." *Working Papers ISPOLE*, no. 1 (2012): 1–30.
- Regalado de los Cobos, Gabino. "La política común de defensa y la defensa común en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa: factores que determinan la definición progresiva de una política europea de seguridad y defensa: hacia una defensa común Europea.", *Tesis Doctoral*, Universidad del País Vasco, 2015.
- Reynaud, Jean-Daniel. "Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe." in *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et Prolongements*, 103–16. Paris: La Découverte Recherches, 2003.
- Rhinard, Mark. "European Cooperation on Future Crises: Toward a Public Good?" *Review of Policy Research* 26, no. 4 (2009): 439–55. doi:10.1111/j.1541-1338.2009.00394.x.
- Richard Youngs. *Europe's Decline and Fall. The Struggle against Global Irrelevance*. London: Profile Books, 2010.
- Richmond, Oliver. "A Post-Liberal Peace." edited by Tom Woodhouse and Oliver Ramsbotham, Routledge. London: Routledge, 2011.
- Richmond, Oliver P. "A Post-Liberal Peace: Eirenism and the Everyday." *Review of International Studies*, no. 35 (2009): 557–80. doi:10.1017/S0260210509008651.
- . *La paz en las relaciones internacionales*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012.
- . "Peace During and After the Age of Intervention." *International Peacekeeping* 21, no. 4 (2014): 509–19. doi:10.1080/13533312.2014.950887.
- . "The Problem of Peace: Understanding the 'liberal Peace.'" *Conflict, Security & Development* 6, no. 3 (2006): 291–314. doi:10.1080/14678800600933480.
- Ricoeur, Paul. "La crise: un phénomène spécifiquement moderne?" *Revue de Théologie et de Philosophie* 120, no. 1 (1988): 1–19.
- Riddervold, Marianne. "(Not) in the Hands of the Member States: How the European Commission Influences EU Security and Defence Policies." *Journal of Common Market Studies* 54, no. 2 (2016): 353–69. doi:10.1111/jcms.12288.
- Riddervold, Marianne, and Guri Rosén. "Trick and Treat: How the Commission and the European Parliament Exert Influence in EU Foreign and Security Policies." *Journal of European Integration*, 2016, 687–702. doi:10.1080/07036337.2016.1178737.
- Riddervold, Marianne, and Jarle Trondal. "Integrating Nascent Organisations. On the

- Settlement of the European External Action Service." *Journal of European Integration*, no. November (2016): 1–15. doi:10.1080/07036337.2016.1241246.
- Rieker, Pernille. "Introduction: The European Neighbourhood Policy: An Instrument for Security Community-Building." in *External Governance as Security Community Building: The Limits and Potential of the European Neighbourhood Policy*, edited by Pernille Rieker, 1–17. Palgrave Macmillan, 2016. doi:10.1057/978-1-137-56169-5_1.
- Risse-Kappen, Thomas. "Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War." *International Organization* 48, no. 2 (1994): 185–214. doi:10.2307/2706930.
- Rocha Menocal, Alina. "'State-Building for Peace: a New Paradigm for International Engagement in Post-Conflict Fragile States?'" *Third World Quarterly* 32, no. 10, 1715–1736, DOI: 10.1080/01436597.2011.610567.
- Rodríguez, Íñigo Pareja, y Guillem Colom. "El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales." *Boletín Elcano*. ARI N° 115/2008, 2008.
- Rodt, Annemarie Peen, Richard G. Whitman, and Stefan Wolff. "The EU as an International Security Provider: The Need for a Mid-Range Theory." *Global Society* 29, no. 2 (2015): 149–55. doi:10.1080/13600826.2015.1046422.
- Rose, Nikolas, Pat O'Malley, and Mariana Valverde. "Governmentality." *Annual Review of Law and Social Science* 2, no. 1 (2006): 83–104. doi:10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105900.
- Rosenau, James. "Change, Complexity, and Governance in Globalising Space." in *Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy*, edited by Jon Pierre, 167–200. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- . "Governance, Order and Change in World Politics." in *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, edited by James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel. Cambridge: Cambridge Univ Press, 1992.
- . "Governance in the Twenty-First Century." *Global Governance* 1, no. 1 (1995): 13–43.
- Rossdale, Chris. "Enclosing Critique: The Limits of Ontological Security." *International Political Sociology* 9, no. 4 (2015): 369–86. doi:10.1111/ips.12103.
- Rothstein, Henry, Michael Huber, and George Gaskell. "A Theory of Risk Colonization: The Spiralling Regulatory Logics of Societal and Institutional Risk." *Economy and Society* 35, no. 1 (2006): 91–112. doi:10.1080/03085140500465865.
- Rubio Plo, Antonio Rafael. "El enfoque integral de la seguridad en las misiones de la OSCE y de la Unión Europea." en *De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas*, 51–66. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2010.
- Ruiz-Giménez, Itziar (ed.), *El sueño liberal en África subsahariana. Debates y controversias*

sobre la construcción de la paz. Madrid: Los libros de la Catarata, 2013.

- . "Introducción. 'La paz liberal' en África: debates y prácticas." en *El sueño liberal en África subsahariana. Debates y controversias sobre la construcción de la paz*. editado por Itziar Ruiz-Giménez, 2013. Madrid: Los libros de la Catarata, 2013.

S

- Sala, Vincent Della. "Homeland Security: Territorial Myths and Ontological Security in the European Union." *Journal of European Integration*, 2017, 1–14. doi:10.1080/07036337.2017.1327528.
- Saldaña, Johnny. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. London: SAGE Publications Ltd, 2009.
- Samimian-Darash, Limor, and Meg Stalcup. "Anthropology of Security and Security in Anthropology: Cases of Counterterrorism in the United States." *Anthropological Theory*, 2016. doi:10.1177/1463499616678096.
- Sanahuja, José Antonio, y Julia Schünemann. "El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda." en *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*, editado por José Antonio Sanahuja, 17–70. Madrid: Editorial Complutense, 2012.
- Sassen, Saskia. *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz, 2010.
- . *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- Schindler, Seth. "Governing the Twenty-First Century Metropolis and Transforming Territory." *Territory, Politics, Governance* 3, no. August (2014): 1–20. doi:10.1080/21622671.2014.937453.
- Schmidt, Vivien Ann. "Reconciling Ideas and Institutions Institutionalism." in *Ideas and Politics in Social Science Research*, edited by Robert Henry Cox and Daniel Béland, 47–64. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Schnaubelt, Christopher M., Nadia Schadlow, Karl-Heinz Kamp, Allen Burch, Christopher A. Jennings, Kirk A. Johnson, and Bradford R. Higgins. *Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy*. Edited by Christopher M. Schnaubelt. Rome: NATO Defense College, 2011.
- Schröder, Ursula C. "Security Expertise in the European Union: The Challenges of Comprehensiveness and Accountability." *European Security* 15, no. 4 (2007): 471–90. doi:http://dx.doi.org/10.1080/09662830701306094.
- Schulz, Michael, and Fredrick Söderbaum. "Theorising the EU's Role in Regional Conflict Management." *European Security* 19, no. 3 (2010): 1–36. doi:10.1080/09662839.2010.531703.

- Shepherd, Alistair J. K. "The European Security Continuum and the EU as an International Security Provider." *Global Society* 29, no. 2 (2017): 156–74. doi:10.1080/13600826.2015.1018146.
- Simón, Luis. *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security. The EU–NATO Conundrum*. Palgrave Macmillan UK, 2014. doi:10.1057/9781137029133.
- Slaughter, Anne-Marie. *The Chessboard and the Web: Strategies of Connection in a Networked World*. Yale: Yale University Press, 2017.
- Smith, Michael E. "A Liberal Grand Strategy in a Realist World? Power, Purpose and the EU's Changing Global Role." *Journal of European Public Policy* 18, no. 2 (2011): 144–63. doi:10.1080/13501763.2011.544487.
- . "Institutionalizing the 'Comprehensive Approach' to EU Security." *European Foreign Affairs Review* 18, no. Special Issues (2009): 25–44.
- . "The European External Action Service and the Security–development Nexus: Organizing for Effectiveness or Incoherence?" *Journal of European Public Policy* 20, no. 9 (2017): 1299–1315. doi:10.1080/13501763.2012.758441.
- Sörensen, Jens Stilhoff, and Fredrik Söderbaum. "Introduction – The End of the Development-Security Nexus?" *Development Dialogue*, 2012, 19.
- Sperling, James, and Mark Webber. "Security Governance in Europe: A Return to System." *European Security* 23, no. 2 (2014): 126–44. doi:10.1080/09662839.2013.856305.
- Steele, Brent J. *Ontological Security in International Relations*. New York: Routledge, 2008.
- Strachan-morris, David. "Threat and Risk: What Is the Difference and Why Does It Matter?" *Intelligence and National Security* 27, no. 2 (2012): 172–86. doi:10.1080/02684527.2012.661641.

T

- Tardy, Thierry. "The EU: From Comprehensive Vision to Integrated Action," *EUISS Policy Brief*, EU Institute for Security Studies, 2017.
- Tilly, Charles. "International Communities, Secure or Otherwise." in *Security Communities*, edited by Emanuel Adler and Michael Barnett, 397–412. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Tocci, Nathalia. "The Making of the EU Global Strategy." *Contemporary Security Policy* 37, no. 3 (2016): 461–72. doi:10.1080/13523260.2016.1232559.
- Tønder, Lars. "Ideational Analysis, Political Change and Immanent Causality." in *The Role of Ideas in Political Analysis. A Portrait of Contemporary Debates.*, edited by Andreas Gofas and Colin Hay, 57–77. London and New York: Routledge, 2010.
- Torreblanca, José Ignacio. *La fragmentación del poder europeo*. Barcelona: Icaria, 2011.

Trauner, Florian. *The Internal-External Security Nexus: More Coherence under Lisbon?* *European Security*, 2011. doi:10.2815/21941.

U

Uvin, Peter. "The Development / Peacebuilding Nexus: A Typology and History of Changing Paradigms." *Journal of Peacebuilding & Development* 1, no. 1 (2002): 37–41. doi:10.1080/15423166.2002.979203266676.

Valles, Miguel S. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis, 1999.

Van Munster, Rens. "Logics of Security: The Copenhagen School, Risk Management and the War on Terror." *Political Science Publications University of Southern Denmark*, no. 10 (2005).

Verd, Joan Miquel, and Carlos Lozares. *Introducción a La Investigación Cualitativa: Fases, Métodos Y Técnicas*. Madrid: Editorial Síntesis, 2016.

Verdugo, Milagros Álvarez. "Actores, procedimientos y capacidades de la política Común de Seguridad y Defensa." en *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*, 106–30. Madrid: Editorial Tecnos, 2014.

W

Wacquant, Loïc. "Crafting the Neoliberal State: Workfare, Prisonfare, and Social Insecurity." *Sociological Forum* 25, no. 2 (2010): 197–220. doi:10.1111/j.1573-7861.2010.01173.x.

Wæver, Ole. "Insecurity, Security, and Asecurity in the West European Non-War Community." in *Security Communities*, edited by Emanuel Adler and Michael Barnett, 69–118. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

———. "Aberystwyth, Paris, Copenhagen New 'Schools' in Security Theory and Their Origins between Core and Periphery." *Paper Presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, Montreal, March 17- 20, 2004*.

———. "Discursive Approaches." In *European Integration Theory*, edited by Antje Wiener and Thomas Diez, 2nd ed., 295. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Waever, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup, and Pierre Lemaitre. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. New York: St. Martin's Press, 1993.

Wagnsson, Charlotte, Jan Hallenberg, and James Sperling. *European Security Governance: The European Union in a Westphalian World*. Edited by Jan Hallenberg, James Sperling, and Charlotte Wagnsson. Contempora. London: Routledge, 2012.

Walker, R. B. J. "Security, Critique, Europe." *Security Dialogue* 38, no. 1 (2007): 95–103.

doi:10.1177/0967010607075974.

Webber, Mark, Stuart Croft, Jolyon Howorth, and Elke Krahmann. "The Governance of European Security." *Review of International Studies* 30, no. 1 (2004): 3–26. doi:10.1017/S0260210504005807.

Weber, Cynthia. "Performative States." *Millennium: Journal of International Studies* 27, no. 1 (1998): 77–95.

Welsh, Marc. "Resilience and Responsibility: Governing Uncertainty in a Complex World." *Geographical Journal* 180, no. 1 (2014): 15–26. doi:10.1111/geoj.12012.

Whitman, Richard G., ed. *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2011.

Y

Young, Alasdair R. "The European Union as a Global Regulator? Context and Comparison." *Journal of European Public Policy* 22, no. 9 (2015): 1233–52. doi:10.1080/13501763.2015.1046902.

———. "An Inflection Point in European Union Studies?" *Journal of European Public Policy* 23, no. 8 (2016): 1109–17. doi:10.1080/13501763.2016.1186214.

Z

Zebrowski, Chris. "The Nature of Resilience." *Resilience* 1, no. 3 (2013): 159–73. doi:10.1080/21693293.2013.804672.

Official Documents

EU comprehensive approach

Comisión Europea y Alta Representante. *COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores JOIN(2013) 30 Final*. Unión Europea, 2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&from=ES>.

Council of the European Union. *Council Conclusions on the EU's Comprehensive Approach*. European Union, 2014. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf.

European Commission and High Representative. *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. The EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises JOIN(2013) 30 Final*. European Union,

2013. http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf.
- . *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT. Progress Report on the Implementation of the EU's Comprehensive Approach to External Conflicts and Crises Action Plan 2015 SWD(2016) 253 Final*. European Union, 2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11409-2016-INIT/en/pdf>.
- . *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT. Taking Forward the EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises - Action Plan 2015*. European Union, 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7913-2015-INIT/en/pdf>.
- . *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT. Taking Forward the EU's Comprehensive Approach to External Conflicts and Crises - Action Plan 2016-17 SWD(2016) 254 Final*. European Union, 2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11408-2016-INIT/en/pdf>.
- European Council. *European Council Conclusions EUCO 34/16*. European Union, 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/>.
- Foreign Affairs Council. *Council Conclusions*. European Union, 2014. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/142563.pdf.

EU strategic documents

- European Commission and High Representative. *Ares(2017)1137007 Joint Communication from the High Representative and the Commission to the European Parliament and the Council "Resilience as a Strategic Priority of the External Action of the EU."* European Union, 2017.
- . *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace JOIN(2013) 1 Final*. European Union, 2013. http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cybersecurity/cybsec_comm_en.pdf.
- European Commission. *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Towards a More Competitive and Efficient Defence and Security Sector COM(2013) 542 Final*. European Union, 2013. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-542-EN-F1-1.Pdf>.
- . *European Defence Action Plan COM(2016) 950 Final*. European Union, 2016. http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_c

- ommission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf.
- . *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A New Deal for European Defence. Implementation Roadmap for Communication COM(2014) 387; Towards a More Competitive*. European Union, 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0387&from=en>.
- . *White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*. Brussels: European Union, 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf.
- Foreign Affairs Council. *Council Conclusion on the Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence*. European Union, 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>.
- High Representative. *A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*. European Union, 2016. http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.
- . *Implementation Plan on Security and Defence*. European Union, 2016. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.
- . *The European Union in a Changing Global Environment. A More Connected, Contested and Complex World*. European Union, 2015. <https://europa.eu/global-strategy/en/european-union-changing-global-environment>.
- Tusk, Donald, Jean-Claude Juncker, and Jens Stoltenberg, *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. EU-NATO, 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/>.

Capacity Building, Resilience and Stability

- Commission, European and High Representative. *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Capacity Building in Support of Security and Development - Enabling Partners to Prevent and Manage Crises JOIN(2015) 17 Final*. European Union, 2015. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&from=ES>.
- . *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Capacity Building in Support of Security and Development Accompanying the Document Proposal for a Regulation from the European Parliament and the Council Amending Regulation (EU) No 230/2014 of 11 March 2014*. European Union, 2016. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0225&from=EN>.

- European Commission. *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL Amending Regulation (EU) No 230/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 Establishing an Instrument Contributing to Stability and Peace* {SWD(2016) 222 Final. Vol. 207. European Union, 2016.
- EEAS. *EU Conflict Early Warning System (Factsheet)*. European Union, 2014. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/201409_factsheet_conflict_earth_warning_en.pdf.

Hybrid Threats and Cybersecurity

- Comisión European y Alta Representante. *COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas una respuesta de la Unión Europea* JOIN(2016) 18 Final. European Union, 2016. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>.
- Council of the European Union. *Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. European Union, 2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15283-2016-INIT/en/pdf>.
- . *EU Cyber Defence Policy Framework*. European Union, 2014. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede160315eucyberdefencepolicyframework/_sede160315eucyberdefencepolicyframework_en.pdf.
- European Commission and High Representative. *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Joint Framework on Countering Hybrid Threats a European Union Response* JOIN(2016) 18 Final. European Union, 2016

Maritime Strategy

- Commission, European and High Representative. *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT On the Implementation of the EU Maritime Security Strategy Action Plan* SWD(2016) 217 Final. European Union, 2016. https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/swd-2016-217_en.pdf.
- European Commission, and High Representative. *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL For an Open and Secure Global Maritime Domain: Elements for a European Union Maritime Security Strategy*

- JOIN(2014) 9 Final. European Union, 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0009&from=EN>.
- General Secretariat of the Council. *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) - Action Plan*. European Union, 2014. https://ec.europa.eu/maritime-affairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/20141216-action-plan_en.pdf.

Procedures and Command and Control

- European Union Military Staff. *EU Concept for Military Command and Control*. European Union, 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5008-2015-INIT/en/pdf>.
- . *EU Framework Nation Concept EEAS(2015) 1317 REV 6*. European Union, 2015. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15494-2015-INIT/en/pdf>.
- . *EU Military Rapid Response Concept*. European Union, 2009. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST 5654 2009 INIT>.
- . *EU Military Rapid Response Concept CSDP/PSDC EEAS 02168/3/14 REV 4*. European Union, 2014. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17036-2014-REV-1/en/pdf>.
- . *European Union Concept for EU-Led Military Operations and Missions*. European Union, 2014. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf>.
- Foreign Affairs Council. *Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*. European Union, 2017. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/06-defence-security/>.
- Executive Secretary General, EEAS. *Suggestions for Crisis Management Procedures for CSDP Crisis Management Operations ARES (2013) 2270818 REV 2*. European Union, 2013.

African Union

- Africa-EU. *The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*, 2007. http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf.

NATO

- Council, North Atlantic. "Defence Capabilities Initiative," 1999. <http://www.nato>.

- int/cps/en/natolive/official_texts_27443.htm.
- . *Wales Summit Declaration*, 2014. http://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_112964.htm
- NATO. *Bucharest Summit Declaration*, 2008. http://www.nato.int/cps/in/natohq/official_texts_8443.htm.
- . *Comprehensive Political Guidance*, 2006. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_56425.htm?selectedLocale=en.
- . *MC-411/1 Military Policy on Civil Military Cooperation (CIMIC)*, 2002. <http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>.
- . “NATO ’ S Readiness Action Plan,” 2014. http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_06/20160614_1606-factsheet-rap-en.pdf.
- . *Nato Civil-Military Co-Operation (CIMIC) Doctrine*, 2003. <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>.
- . “NATO Defence Planning Process,” 2009. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm.
- . *NATO Strategic Concept*, 2010. http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.
- . *Riga Summit Declaration*, 2006. <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>.
- . *Strasbourg / Kehl Summit Declaration*, 2009. http://www.nato.int/cps/in/natohq/news_52837.htm?mode=pressrelease.
- . *Strategic Vision: The Military Challenge*, 2004. <http://www.act.nato.int/images/stories/events/2009/mfp/StrategicVision2004.pdf>.
- . *The Prague Summit and Nato’s Transformation*, 2002. <http://www.nato.int/docu/rdr-gde-prg/rdr-gde-prg-eng.pdf>.

OSCE

- OSCE. *OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century*, 2003. <http://www.osce.org/mc/17504?download=true>.
- . *The OSCE Concept of Comprehensive and Co-Operative Security An Overview of Major Milestones*, 2009. <http://www.osce.org/cpc/37592?download=true>.
- CSCE. *Documento de Helsinki* 1992. *El Desafío Del Cambio*, 1992. <http://www.osce.org/es/mc/39535?download=true>.

United Nations

- United Nations. *Integrated Missions Planning Process (IMPP). Guidelines Endorsed by the Secretary-General*, 2006. https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/UN_IMPP

- Guidelines (2006).pdf.
- . *Note from the Secretary-General, Guidance on Integrated Missions*, 2006. https://undg.org/wp-content/uploads/2016/09/Guidance-on-the-role-of-SRSG-and-DSRSG_RC_HC.pdf.
- United Nations - European Union. *Joint Declaration on UN-EU Co-Operation in Crisis Management*, 2003. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press_data/en/misc/77348.pdf.
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. *Resolución 1814*, 2008. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1814> (2008).
- Consejo de Seguridad, Naciones Unidas. *Resolución 1816*, 2008. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1816> (2008).
- Department of Peacekeeping Operations. *Integrated Mission Planning Process (IMPP)*. 2004 Heads of Mission Conference, 2004. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/fn/multidimensional-and-integrated/integratedmissionplanningprocess.pdf>.
- Operations, Department of Peacekeeping Operations. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008. http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf.

Primary Resources

- Director of the Emergency Response Unit* (European Response Coordination Centre - DG ECHO - European Commission) (2016, April)
- EU Training Mission Mali* (Colonel of the Spanish Army) (2016, March 2nd)
- Head of division of Conduct of Operations* (Civilian Planning and Conduct Capability - European External Action Service) (2016, May 4th)
- Head of unit of Common Security and Defence Policy Operations* (Foreign Policy Instruments – European Commission) (2016, May 25th)
- Head of unit of Resilience and Fragility* (DG DEVCO - European Commission) (2016, June 6th)
- Member of the Policy Department for Regional Policy* (European Parliament) (2016, March 16th)
- Member of the Directorate A - Emergency Management* (DG ECHO - European Commission) (2016, May 12th)
- Member of the division of Integrated Strategic Planning* (Crisis Management and Planning Directorate – European External Action Service) (2016, March 30th and May 27th)
- Member of the Policy Department for External Relations* (European Parliament) (2016, March 31th)
- Military personnel of Concepts and Capabilities* (EU Military Staff - European External

Action Service) (2016, May 10th)

Spanish military representative in the EU Military Committee Working Groups (2016, March 18th and April 27th)

Spanish military representative in the EU Military Committee Working Groups (2016, April 8th and May 15th)

